

## QUESITI

---

**LUKAS STAFFLER**

### **Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015**

**SOMMARIO:** 1. L'emergenza terroristica in Europa. - 1.1 Cenni storici. - 1.2. L'apparizione dello Stato Islamico. - 2. Caratteristiche della criminalità terroristica di matrice islamica. - 2.1. Patologia strutturale-organizzativa. - 2.2. Patologia della condotta terroristica. - 2.3. Combattenti all'estero e c.d. "lupi solitari". - 3. Le misure di contrasto al terrorismo: Il d.l. antiterrorismo del 2015. - 4. (Segue) Le modifiche di diritto penale sostanziale in materia di terrorismo. - 4.1. Ampliamento delle fattispecie organizzative di terrorismo. - 4.2. Circostanza speciale e pena accessoria. - 4.3. Istigazione tramite mezzo informatico o telematico. - 5. (Segue) Le modifiche di diritto penale sostanziale in materia di armi, uso e custodia di sostanze esplosive. - 6. (Segue) Le modifiche di diritto penale processuale. - 6.1. Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e il coordinamento delle indagini contro il terrorismo. - 6.2. Colloqui investigativi a fini preventivi. - 6.3. Testimonianza con le generalità di copertura. - 6.4. Temporaneo ampliamento della tutela processuale e delle garanzie funzionali. - 6.5. Modifiche in materia dell'arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza. - 6.6. Indagine telematica e controllo sulla rete. - 7. (Segue) Le modifiche sostanziali e processuali al codice antimafia. - 8. (Segue) Le modifiche all'ordinamento penitenziario. - 9. Cenni di riflessione sulla strategia in contrasto al terrorismo alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015. - 9.1. Offensività e determinatezza. - 9.2. Proporzionalità della pena. 9.3. Potere investigativo e tutela della privacy. - 10. Cenni conclusivi

#### **1. L'emergenza terroristica in Europa**

##### **1.1. Cenni storici**

L'attacco terroristico alle Torre Gemelli a New York dell'11-9-2001 ha inaugurato una nuova era del terrorismo globale di matrice islamica.<sup>1</sup> Da allora in poi, non solo regioni mondiali come Stati Uniti, Russia e i paesi africani ed

---

<sup>1</sup> PICCI, «Terrorismo (profili criminologici e giuridici)», in *Dig. Pen.*, Agg. V, Torino, 2010, 822-831, qui 825; a proposito della strage dell'11-9-2001 e della strategia antiterrorismo statunitense, cfr. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico 'jus in bello' del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008, 67-97; DONINI, *Il terrorista-straniero come nemico e le contraddizioni di una giurisdizione penale di lotta*, in *I diritti dei nemici*, Milano, 2009, 1699-1724, spec. 1700-1703; FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 926-947, qui p. 927-928; ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Milano, 2016, 111-129; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, 2013, 177-186; MIRAGLIA, *Una nuova normalità: metamorfosi della giustizia penale statunitense dopo l'11 settembre*, in *Cass. pen.*, 2005, 2820-2837; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità: da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell'individuo*, Napoli, 2006, 39-43; SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, 31-33; VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2006, 648-703, qui p. 655-659; nonché, profondamente, VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, 739-779; ID., *La legislazione anti-terrorismo negli stati uniti: un diritto penale del nemico?*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di De Maglie-Seminara, Padova, 2007, 237-308; nella letteratura straniera cfr. MULLINS, *'Home-Grown' Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, London, 2016, 1-25.

asiatici, ma anche l'Europa è diventata obiettivo di particolare interesse per attentatori terroristici di matrice islamica<sup>2</sup>, come emerge dalla seguente cronologia degli attentati compiuti in Europa dopo la strage dell'11-9-2001 a New York:

2003: il 15-11-2003, esplosero alcune autobombe ad Istanbul (Turchia), davanti a due sinagoghe, cagionando la morte di 24 persone ed il ferimento di altre 240; alcuni giorni dopo, il 20-11-2003, ancora ad Istanbul, furono realizzati due attentati davanti agli edifici del consolato britannico e della banca britannica HMBC, cagionando la morte di 33 persone ed il ferimento di altre 400;

2004: l'11-4-2004, furono fatti esplodere contemporaneamente 10 zaini riempiti con esplosivi in 4 treni regionali di Madrid (Spagna), cagionando la morte di 191 persone ed il ferimento di più di 2.000 persone; il 2-11-2004 venne ucciso ad Amsterdam (Paesi bassi) il noto regista, attore e produttore televisivo olandese Theo van Gogh;

2005: il 7-6-2005, quattro attentatori suicidi fecero esplodere alcune bombe a Londra, in 3 linee metropolitane ed in un autobus, cagionando la morte di 56 persone ed il ferimento di più di 500 persone;

2007: il 30-6-2007, due attentatori attaccarono il terminale dell'aeroporto di Glasgow (Regno Unito) con un veicolo, cagionando il ferimento di 6 persone;

2010: l'11-12-2010, un kamikaze fece esplodere un'autobomba in un centro commerciale a Stoccolma (Svezia), cagionando il ferimento di 2 persone<sup>3</sup>;

2011: il 2-3-2011, un attentatore armato di un'arma da fuoco attaccò un gruppo di membri dell'esercito statunitense stazionanti all'aeroporto a Francoforte (Germania)<sup>4</sup>; 2 militari rimasero uccisi e altri 2 feriti; il 22-7-2011, *Anders*

---

<sup>2</sup> In tema, cfr. BERARDI, *Il diritto e il terrore. Alle radici teoriche della "finalità di terrorismo"*, Padova, 2008, 199, che considera «il terrorismo *jihadista* contemporaneo come il prodotto anche delle patologie politiche europee del ventesimo secolo.»

<sup>3</sup> Sul profilo criminologico dell'attentatore nel caso *de quo*, cfr. FREDHOLM, *Jihadists, Al-Qaida, and the Islamic State*, in *Understanding Lone Actor Terrorism. Past experience, future outlook, and response strategies*, a cura di Fredholm, London, 2016, 107 - 135, spec. 125: si trattava di un cittadino svedese ventottenne di origine irachena, che viveva a Luton (GB) con la sua moglie e i suoi figli. Fece esplodere la bomba un giorno prima del suo 29° compleanno. Prima del suicidio dichiarava in maniera scritta che voleva punire il popolo svedese per due fatti, ossia perché l'artista *Lars Vilks* aveva elaborato delle caricature di Muhammad e per la partecipazione dello Stato svedese alla guerra in Afghanistan (v. anche l'attacco del 14 e 15-2-2015, in cui veniva ucciso *Lars Vilks*). Non presentava alcun precedente criminale e che si auto-istruiva ideologicamente tramite internet.

<sup>4</sup> Sul profilo criminologico dell'attentatore nel caso *de quo*, cfr. FREDHOLM, *Jihadists, Al-Qaida, and the Islamic State*, cit., 125-126: si trattava di un cittadino albanese di etnica cosovara di 21 anni, che conosceva la zona dell'attacco perché lavorava presso l'ufficio postale dell'aeroporto. Dichiarò di essersi auto-istruito ideologicamente tramite internet. Secondo il suo profilo facebook, si interessava di armi, giocava spesso ai videogiochi di tipo *shooter* e aveva un numero considerevole di amici islamistici-

*Behring Breivik* fece esplodere una bomba nel centro di Oslo, cagionando la morte di otto persone. Di seguito si recava presso l'isola di Utøya, dove era in atto un campo di ferie gestito da un'organizzazione politica, uccideva in una sparatoria che durava oltre un'ora 69 persone<sup>5</sup>; il 2-11-2011, fu attaccata la sede della redazione del giornale satirico "Charlie Hebdo" a Parigi (Francia) con una bomba molotov a danno delle strutture dell'edificio, ma senza alcuna vittima;

2012: dall'11 al 19-3-2012, un attentatore realizzò serie di attacchi islamistici a Toulouse e a Montauban (Francia) contro membri dell'esercito francese nonché contro una scuola ebraica, in cui morirono 3 militari e 4 persone;<sup>6</sup> il 18-7-2012, un kamikaze uccise 7 persone e ne ferì altre 32 all'aeroporto di Burgas (Bulgaria);

2013: il 22-5-2013, Lee Rigby, un membro dell'esercito militare britannico fu massacrato a Londra (Regno Unito) da 2 terroristi che, nell'eseguire l'omicidio, utilizzarono coltelli e un'ascia<sup>7</sup>; pochi giorni dopo, il 24-5-2013, un attentatore attaccò a Parigi (Francia) un membro dell'esercito che rimase ferito;

2014: il 24-5-2014, un attentatore armato attaccò con armi da fuoco il museo ebraico del Belgio a Bruxelles (Belgio), cagionando la morte di 4 persone;

2015: il 7-1-2015, fu attaccata la redazione del giornale satirico "Charlie Hebdo" a Parigi (Francia) da 2 attentatori che uccisero 11 persone e un poliziotto durante la loro fuga; il giorno successivo, l'8-1-2015, ancora a Parigi, un atten-

---

estremisti. Nel 2005 faceva parte di un gruppo per un progetto scolastico che vinceva un premio (dal governo) per la ricerca sul tema di prevenzione di violenza nella società. Non aveva alcun precedente criminale e si auto-istruiva ideologicamente tramite internet.

<sup>5</sup> Sul caso *de quo* cfr. BANNENBERG, *Massenmord in Norwegen - Kriminologische Betrachtung des Falles Anders Behring Breivik*, in *Gesamte Strafrechtswissenschaft in internationaler Dimension. Festschrift für Jürgen Wolter zum 70. Geburtstag*, a cura di Zöller-Hilger-Küper-Roxin, Berlin, 2013, 1205-1222.

<sup>6</sup> Sul profilo criminologico dell'attentatore nel caso *de quo*, cfr. FREDHOLM, *Jihadists, Al-Qaida, and the Islamic State*, cit., 126-127: si trattava di un musulmano francese di origine algerina di ventitré anni. Il caso, secondo Fredholm, è «unusual» perché egli eseguì il primo attacco (11-3-2011) contro musulmani francesi di origine nord-africana che erano membri dell'esercito francese, mentre il secondo attacco (15-3-2011) si rivolse contro tre paracadutisti di origine nord-africana. Solo il terzo attacco (19-3-2011) rivolse contro persone (bambini e un adulto) di religione ebraica. Dalle indagini si rileva che aveva numerosi precedenti penali e che dal 2006 manteneva alcuni contatti con vari gruppi jihadisti. Nel processo di radicalizzazione veniva utilizzato internet.

<sup>7</sup> Sui profili criminologici degli attentatori nel caso *de quo*, cfr. FREDHOLM, *Jihadists, Al-Qaida, and the Islamic State*, cit., 127-128: si tratta di due convertiti musulmani britannici di origine nigeriana. Dopo l'esecuzione dell'attacco, rimanevano al luogo del reato e dichiaravano ai passanti che l'omicidio era avvenuto per motivi di vendetta, poiché l'esercito britannico era solito uccidere i musulmani. Solo il terrorista più anziano presentava dei legami con attività islamistica estrema. Pertanto, la fonte di radicalizzazione non era legata esclusivamente all'internet.

tatore uccise una poliziotta e assaltò un negozio di alimentari *kosher*, cagionando la morte di 4 persone; il 14 e il 15 febbraio 2015 furono attaccati una bar e una sinagoga a Copenaghen (Danimarca), cagionando la morte di tre persone, tra cui quella del vignettista svedese Lars Vilks, autore di una vignetta satirica che raffigurava il profeta Maometto; il 13 n2015, tre squadre terroristiche, ognuna composta da 3 attentatori suicidi armati con armi da fuoco e bombe, realizzarono contemporaneamente 5 attacchi coordinati al centro di Parigi, cagionando la morte di 130 persone ed il ferimento di oltre 350 persone;

2016: il 12-1-2016, un kamikaze uccise 12 persone e ne ferì 13 con una bomba ad Istanbul (Turchia); il 19-3-2016, ancora ad Istanbul, fu fatta esplodere da un attentatore suicida una bomba che cagionò la morte di 5 persone e il ferimento di altre 39; alcuni giorni dopo, il 22-3-2016, in seguito all'arresto di un terrorista coinvolto nella strage a Parigi del 13-11-2015, 3 attentatori suicidi eseguirono a Bruxelles (Belgio) attentati con alcune bombe contro l'aeroporto nonché contro una stazione metropolitana, cagionando la morte di 35 vittime ed il ferimento di più di 300 persone; il 16-4-2016, due ragazzi minorenni provenienti dall'ambiente salafita fecero esplodere una bomba in un centro religioso dei Sikh a Essen (Germania), cagionando il ferimento di 3 persone; il 13-6-2016, un attentatore uccise un poliziotto e la sua moglie con un coltello in Magnanville (Francia); il 28-6-2016 tre attentatori-suicida fecero esplodere nella zona degli arrivi dell'aeroporto di Istanbul-Atatürk (Turchia) delle bombe, cagionando la morte di 45 persone; il 14-7-2016, un attentatore, guidando un autocarro in velocità per circa due chilometri, investì volontariamente la folla che partecipava alla festa nazionale francese nel lungomare a Nizza (Francia), cagionando la morte di 84 persone e il ferimento di oltre 100 persone; il 18-7-2016, un diciassettenne migrato eseguì un attacco in un treno regionale con un'ascia e un coltello a Würzburg (Germania), provocando il ferimento di cinque persone; il 24-7-2016, un ventisettenne migrato si suicidò facendo esplodere una bomba, così cagionando il ferimento di 15 persone;<sup>8</sup> il 25-7-2016, due attentatori assaltarono una chiesa a Saint-Etienne-du Rouvray (Francia) durante la messa del mattino e presero in ostaggio il sacerdote, due suore e due fedeli. In tale contesto sgozzarono il parroco e cagionarono il ferimento grave di un'altra persona. Secondo le indagini, l'esecuzione del parroco fu filmata dai attentatori e divulgata nel *web*.

---

<sup>8</sup> La sparatoria di Monaco del 22-7-2016, allo stato attuale delle indagini, viene classificata come "folia omicida". Pur presentando alcuni legami con l'attacco eseguito da *Anders Breivik* il 22-7-2011, il quale eseguì gli attentati per motivi ideologici estremista, l'attentatore diciottenne di Monaco non presenta alcun legame ideologico.

## 1.2. Apparizione dello Stato islamico

Dal panorama storico testé riportato si evince che in tempi recenti l'attività terroristica nell'Europa è quantitativamente aumentata in maniera esponenziale.<sup>9</sup> Un fattore determinante di tale evoluzione criminologica è legato allo scoppio della guerra civile in Siria e in Iraq nella primavera del 2011. Infatti, in tale contesto bellico compariva come parte combattente per la prima volta l'organizzazione jihadista Stato islamico (IS), nota anche col nome di Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) o Stato islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS).<sup>10</sup> L'organizzazione stessa, originariamente concepita nel 2004 come articolazione dell'Al Qaeda irachena e composta innanzitutto da ex-militari del governo dell'Iraq in lotta contro l'occupazione dalle forze americane, combatteva, tra l'altro, come forza di guerriglia nell'Iraq prima di intervenire nella guerra civile siriana nel 2011.<sup>11</sup> Soggiogando un vasto territorio in Siria e in Iraq e proclamando nel 2014 un apposito califfato<sup>12</sup>, lo Stato Islamico divenne noto alla comunità internazionale non solo per l'espansione territoriale<sup>13</sup>, la capacità di combattimento militare o l'organizzazione parastatale<sup>14</sup>, ma soprattutto per numerose azioni di genocidio<sup>15</sup> contro gruppi locali "non cre-

---

<sup>9</sup> In tema cfr. MARCHI, *Stato di eccezione e sovvertimento delle regole: alcune riflessioni sul Sistema israeliano antiterrorismo*, in Bonini-Busatta-Marchi (a cura di), *L'eccezione nel diritto*, Napoli, 2015, 265-292, spec. 267-269; VIOLA, *Le nuove misure investigative, processuali e ordinamentali per il contrasto al terrorismo*, in *Il nuovo volto della giustizia penale*, a cura di Baccari-La Regina-Mancuso, Padova, 2015, 117-157.

<sup>10</sup> A proposito cfr. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 61-65; PICONE, *Unilateralismo e guerra contro l'Isis*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 5-27; VIOLA, *Le nuove misure investigative, processuali e ordinamentali per il contrasto al terrorismo*, in *Il nuovo volto*, cit., 117-118; nella letteratura straniera, cfr. ALEXANDER-ALEXANDER, *The Islamic State. Combating the Caliphate Without Borders*, Lanham, 2015; BYMAN, *Al Qaeda, the Islamic state and the global jihadist movement*, Oxford, 2015, 163-186; GERGES, *ISIS. A history*, New Jersey, 2016; HEINE, *Terror in Allahs Namen. Hintergründer der globalen islamistischen Gewalt*, Freiburg i.Br., 2015, 167-216; MOORCRAFT, *The Jihadist Threat. The Reconquest of the West?*, Barnsley, 2015; SOLOMON, *Islamic State and the Coming Global Confrontation*, Basingstoke, 2016, 1-13; YONAH, *The Islamic State*, Lanham, 2015.

<sup>11</sup> GERGES, *ISIS. A history*, cit., 50-97; MOORCRAFT, *The Jihadist Threat*, cit., 84-97.

<sup>12</sup> Sul successo bellico dello Stato islamico durante la guerra civile siriana, cfr. ALEXANDER-ALEXANDER, *The Islamic State*, cit., 139-166; GERGES, *ISIS. A history*, 170-201; HEINE, *Terror in Allahs Namen*, cit., 187-190, 192-198.

<sup>13</sup> In tema cfr. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 63 con ulteriori rinvii.

<sup>14</sup> ALEXANDER-ALEXANDER, *The Islamic State*, cit., 151-157; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 63-64; HEINE, *Terror in Allahs Namen*, cit., 203-208; MOORCRAFT, *The Jihadist Threat*, cit., 103-106; SOLOMON, *Islamic State*, cit., 18-20.

<sup>15</sup> Sul tema cfr. LEOTTA, «Genocidio», in *Dig. Pen.*, Agg. VII, Torino, 2013, 222-250; ID., *Il genocidio nel diritto penale internazionale. Dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Torino, 2013; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo*, cit., 103-151, 153-196.

denti”, tra cui i *yezidi*<sup>16</sup>, nonché per la distruzione di beni culturali nel territorio conquistato<sup>17</sup>, come avvenuto in Palmira. La costituzione dello Stato Islamico nel 2011, nonché l’intervento militare internazionale contro l’organizzazione jihadista nel 2014, hanno indotto gli estremisti ad incentivare la lotta contro l’Occidente nelle aeree urbane dell’Europa centrale.

A ben analizzare il dato di realtà, lo Stato Islamico non è soltanto la prima organizzazione terroristica in grado di controllare militarmente<sup>18</sup> un territorio di vasta dimensione (oltre 600 chilometri quadrati) e di instaurare un sistema istituzionale parastatale, ma è anche il primo gruppo estremista che ha posto in essere condotte violente caratterizzate da una vasta e sistematica operatività, tanto da presentare rilevanza sotto il profilo della responsabilità di diritto penale internazionale.<sup>19</sup> Questo nuovo livello di terrorismo non ha soltanto ri-

---

<sup>16</sup> In proposito, cfr. GERGES, *ISIS. A history*, cit., 31-32: «According to ISIS’s ideology, Yazidis are seen as polytheists and, worse, devil worshipers, and they are not even entitled to be treated like “People of the Book”, Christians and Jews, who can atone for their sins by paying a tax known as *jizya* to be set free. In contrast, *ISIS* either kills or coerces Yazidis by force and enslaves their women, a punishment sanctioned, they say, by their experts of Islamic jurisprudence. *ISIS*’s involvement in the sex trade and its enslavement of girls and women from the tiny Yazidi religious community are driven not only by power and male (patriarchal) domination but also by ideological zealotry».

<sup>17</sup> ALEXANDER-ALEXANDER, *The Islamic State*, cit., 145: «Additionally, the IS destroyed many priceless artifacts in museums, monuments, religious shrines, and ancient cities in Iraq and Syria, arguing that those figures and objects were prohibited under Islam. Likewise, this destruction was carried out to extinguish the cultural heritage of other faiths and people».

<sup>18</sup> Sulle strategie militari dello Stato islamico, cfr. SOLOMON, *Islamic State*, cit., 26-32.

<sup>19</sup> Così la relazione dell’Alto Commissario per i Diritti umani delle Nazioni Unite del 13-3-2015, secondo la quale lo Stato islamico sarebbe responsabile di genocidio, crimini contro l’umanità e di guerra in Iraq: “Members of *ISIL* may have perpetrated genocide against the Yazidi community by killing, causing serious bodily or mental harm and forcibly transferring members of the group, including children, in the context of a manifest pattern of conduct aimed at the destruction of the group [...], may have committed crimes against humanity by perpetrating: murder, enslavement, deportation or forcible transfer of population, severe deprivation of physical liberty, torture, rape, sexual slavery, sexual violence and persecution, committed as part of widespread or systematic attacks directed against civilian populations pursuant to or in furtherance of an organisational policy to commit such attacks [...] may have committed war crimes by perpetrating: murder, mutilation, cruel treatment and torture, outrages upon personal dignity, taking of hostages, the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, directing attacks against the civilian population, directing attacks against buildings dedicated to religion, historic monuments, pillaging a town or place, committing rape, sexual slavery, and other forms of sexual violence, conscripting or enlisting children under the age of 15 years or using them to participate actively in hostilities, ordering the displacement of the civilian population, destroying or seizing the property of an adversary. *ISIL* is perpetrating serious human rights violations in areas which are under its de facto control; including torture, cruel and inhuman treatment, and extrajudicial killings”; in tema, cfr. BARTOLI, *Lotta al terrorismo*, cit., 195-198; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 77-86, 89-99, 209-224; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo*, cit., 119-123; ROSI, «Terrorismo internazionale», in *Dig. Pen.*, Agg. III, Tomo II, Torino, 2005, 1628-1648, qui 1629; SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., 190-195; ZÖLLER, *Terrorismusstrafrecht. Ein Handbuch*, Heidelberg-München-Landsberg-Frechen-Hamburg, 2009, 647-695.

dotto l'interesse per la percezione pubblica nei confronti di altri gruppi estremistici quali Al Qaeda<sup>20</sup>, ma ha fatto sì che il nome stesso dell'organizzazione terroristica sia divenuta una specie di *global branding*<sup>21</sup> per tutte le azioni terroristiche di matrice islamica: infatti, taluni attentatori, tra cui quello che assaltò il supermercato *kosher* a Parigi il 9-1-2015 e quello che uccise un poliziotto e la moglie a Magnanville il 13-6-2016, seppur in mancanza di qualsiasi legame organizzativo con lo Stato islamico, nell'eseguire l'attacco si sono associati allo Stato islamico per motivi ideologici e l'organizzazione jihadista, all'inverso, ha colto l'occasione della strage al fine di promuovere ulteriormente la propria capacità d'agire.

## 2. Caratteristiche della criminalità terroristica di matrice islamica

Nonostante la criminalità terroristica internazionale non sia da considerare un fenomeno nuovo<sup>22</sup>, ancor'oggi la definizione del fenomeno di terrorismo costituisce un punto d'interesse scientifico assai dibattuto.<sup>23</sup> Non sono mancati

<sup>20</sup> A proposito cfr. HEINE, *Terror in Allahs Namen*, cit., 164-166; sull'organizzazione terroristica *Al Qaeda*, cfr. ampiamente FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 33-45; GUNARATNA, *Il nuovo volto di Al Qaeda: la minaccia del terrorismo islamista dopo l'11 settembre*, in *Storia del terrorismo. Dall'antichità ad Al Qaeda*, a cura di Chaliand-Blin (trad. it.), Torino, 2007, 446 - 508; MIGAUX, *Al Qaeda*, in *Storia del terrorismo*, cit., 328-367; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo*, cit., 43-47; SOS- SAI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., 28-33; ZÖLLER, *Terrorismustrafrecht*, cit., 63-73.

<sup>21</sup> Cfr. anche FASANI, *Premesso ad uno studio sulle strutture del terrorismo islamico e sulle categorie del reato associativo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2011, 1674-1719, qui p. 1686-1687, 1702; ID, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 45-51.

<sup>22</sup> Sull'evoluzione del terrorismo cfr., *ex multis*, Chaliand-Blin (a cura di), *Storia del terrorismo*, cit.; BARTOLI, *Il terrorista internazionale: criminale, nemico o nemico assoluto?*, in *I diritti dei nemici*, Milano, 2009, 1725-1760, qui p. 1729-1735; BERARDI, *Il diritto e il terrore*, cit., 79-128; ID., *Terrorismo*, in *Codice penale ipertestuale. Leggi complementari*, a cura di Ronco-Ardizzone, Torino, 2007, 2261; DONINI, *Il terrorista-straniero come nemico*, cit., 1718-1720; LAUDI, «*Terrorismo (diritto interno)*», in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, 355-370; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo*, cit., 1-11; PANZERA, «*Terrorismo (diritto internazionale)*», in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, 370-379, qui p. 372-379; PICCI, «*Terrorismo*», cit., 824-825; nella letteratura straniera cfr., per tutti, ZÖLLER, *Terrorismustrafrecht*, cit., 11-44, 45-73.

<sup>23</sup> La letteratura in proposito è ricchissima; cfr. soltanto dal 2005 le seguenti opere: ANNIBALE, «*Guerriglia' o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*», in *Dir. pen. proc.*, 2005, 1272-1284; ARMONE, *Il reato di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale: questioni controverse*, in *Foro it.*, 2006, II, 343-347; ID., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano. Le decisioni quadro dell'Unione europea; dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, 2006; ATERNO, *L'acquisizione di dati personali tra misure antiterrorismo e intromissioni nella privacy*, in questa *Rivista online*; ATTERITANO, *Il congelamento dei beni quale strumento di lotta al terrorismo: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ottica del Tribunale CE, tra jus cogens, risoluzioni...*, in *Giur. cost.*, 2006, 1699-1731; Baccari-La Regina-Mancuso (a cura di), *Il nuovo volto della giustizia penale*, cit., 2015; BALBO, *Il terrorismo. Le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane ed internazionali*, Matelica, 2007; BALSAMO, *Terrorismo internazionale: verso la valorizzazione del controllo giurisdizionale sul congelamento dei beni*, in *Cass. pen.*, 2007,

1313-1340; ID., *Misure contro il terrorismo: risarcimento del danno per erronea inclusione nelle liste dei soggetti coinvolti in atti terroristici*, *ivi*, 2007, 3086-3091; ID., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2-3-2015; BARBERINI, *Terrorismo e forze armate: si è consolidato un equivoco*, in *Cass. pen.*, 2010, 3415-3432; Barillaro (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005; BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale*, *cit.*; ID., *Il terrorista internazionale*, *cit.*; ID., *Ancora equivoci in tema di terrorismo internazionale nei contesti di conflitto armato*, in *Giur. it.*, 2014, II, 1728-1734; Bassiouni (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005; BAUCCIO, *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale: aspetti teorici e pratici*, Milano, 2005; BERARDI, *Il diritto e il terrore*, *cit.*; BERTOLESI, *Il "caso Fathima" e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 5-7-2016; BITONTI, *Eversione, terrorismo e doppio binario cautelare*, in *Giur. mer.*, 2010, 2353-2361; BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cass. pen.*, 2009, 2216-2231; Bonini-Busatta-Marchi (a cura di), *L'eccezione nel diritto*, *cit.*; BRUNO, *Misure di prevenzione patrimoniale e congelamento di beni per reati di terrorismo: problemi sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 99-108; CADIN, *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino 2012; CALIGIURI, *La nozione di 'terrorismo internazionale' secondo l'ordinamento italiano: un contributo alla definizione della fattispecie*, in *Giur. it.*, 2005, 1516-1520; Cappè (a cura di), *La minaccia del terrorismo e le risposte dell'antiterrorismo*, Milano, 2009; CAPUTO, *La conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico nella normativa antiterrorismo*, in questa *Rivista online*; CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. Riv. Trim.*, 2015, 2, 226-235; CERQUA, *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale: un contrasto giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2005, 3114-3138; ID., *Profili processuali della legislazione antiterrorismo U.S.A.: brevi cenni*, in *Cass. pen.*, 2006, 1948-1956; ID., *La definizione di "terrorismo internazionale" alla luce delle fonti internazionali e della normativa interna*, in *Giur. mer.*, 2007, 783-801; ID., *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 2007, 1578-1600; Chaliand-Blin (a cura di), *Storia del terrorismo*, *cit.*; CIPOLLETTI, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2016, 117-156; COLAIOCO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in questa *Rivista online*; ID., *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, *ivi*; ID., *Brevi note a margine della legge n. 43 del 2015 in tema di lotta al terrorismo*, *ivi*, 640-645; CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Documento sul terrorismo internazionale*, in *Foro it.*, 2006, V, 286-290; Conz-Levita (a cura di), *Antiterrorismo. Commento organico al D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito in L. 17 aprile 2015, n. 43*, Roma, 2015; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 947-961; CORVI, *Requisiti e limiti della "partecipazione" nel reato di associazione a delinquere*, *ivi*, 2005, 593-607; Dalia (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, Milano, 2006; DE AMICIS-BALSAMO, *Terrorismo internazionale, congelamento dei beni e tutela dei diritti fondamentali nell'interpretazione della Corte di giustizia*, in *Cass. pen.*, 2009, 401-425; De Maglie-Seminara (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, *cit.*; DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2009, 443-475; DENTAMARO, *Misure finanziarie anti-terrorismo e diritti umani. Conseguenza della giurisprudenza UE e del trattato di Lisbona sulle nuove norme europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2010, 368-381; DI BITONO, *Terrorismo internazionale, procedura penale e diritti fondamentali in Italia*, in *Cass. pen.*, 2012, 1181-1207; DONINI, *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, *ivi*, 2006, 735-777; ID., *Sicurezza e diritto penale*, *ivi*, 2008, 3558-3572; ID., *Il terrorista-straniero come nemico*, *cit.*; Donini-Papa (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007; ESPOSTI, *Le ultime pronunce in tema di terrorismo internazionale*, in *Giur. mer.*, 2007, 3269-3286; FALCINELLI, «*Terrorismo (profili sostanziali)*», in *Dig. Pen.*, Agg. III, Tomo II, Torino, 2005, 1605-1628; ID., *Terrorismo di pace, terrorismo di guerra*, in *Giust. pen.*, 2006, I, 234-253; FASANI, *Premes-*

so ad uno studio, cit.; ID., *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit.; ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit.; FILIPPI, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: Le disposizioni processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 1204-1211; FLOR, *Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi: la tutela del documento valido per l'espatrio e la lotta al terrorismo internazionale*, in *Giur. mer.*, 2008, 2312-2325; FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale: tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2008, 62-75; FORNACIARI, *Il diritto penale del nemico nel contesto del terrorismo di guerra*, in *Giust. pen.*, 2015, I, 325-345; GARUTI, *Le intercettazioni preventive nella lotta al terrorismo internazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 1457-1462; GENTILONI SILVERI, *Sull'aggravante delle finalità di terrorismo nell'ipotesi di fatti di devastazione e violenza commessi da gruppi di tifosi*, in *Cass. pen.*, 2009, 2337-2345; ID., *Sull'aggravante della finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale*, in *Cass. pen.*, 2011, 1384-1393; GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni e internazionali: la legge applicabile*, in *Giust. pen.*, 2006, I, 257-290; INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, 895-900; KOSTORIS, *La lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata tra speciali misure processuali e tutela dei diritti fondamentali nella risoluzione del XVIII Congresso internazionale di diritto penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 327-338; Kostoris-Orlandi (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2006; Kostoris-Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Torino, 2015; LA PISCOPIA, *Verso la definizione del reato di terrorismo internazionale tra 'eccezioni' medio-orientali ed indebolimento della indian leadership*, in *Giust. pen.*, 2014, II, 493-503; ID., *Misure investigative speciali e diritti umani tra nuove strategie internazionali e recente normativa metropolitana antiterrorismo*, in *Giust. pen.*, 2015, I, 139-155; LEOTTA, *La repressione penale del terrorismo a un anno dalla riforma del D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43*, in questa *Rivista*, 2016, 11-27; LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale, sanzioni individuali contro il terrorismo internazionale e giudici dell'Unione europea*, *LP*, 2012, 415-438; MANNA, *La strategia del terrore e i delitti di attentato*, in *Ind. pen.*, 2013, 51-64; MARCHI, *Quando l'emergenza non è più eccezionale. L'esperienza dello Stato di Israele tra terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Ind. pen.*, 2013, 705-736; MANTOVANI, *Breve note in materia di terrorismo internazionale*, in *Giur. mer.*, 2005, 1370-1375; MARINUCCI, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2011, 1-23; MARZADURI, *La disciplina di contrasto del terrorismo internazionale: tra esigenze di tutela delle libertà e bisogno di sicurezza della persona*, *LP*, 2005, 419-425; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit.; ID., *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per reati politici e la 'depolitizzazione' del terrorismo*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); Meccarelli-Palchetti-Sotis (a cura di), *Le regole dell'eccezione: un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata, 2011; MORLACCHINI, *Associazioni con finalità di terrorismo: tra tutela dello 'stato costituzionale' e ordine economico*, in *Cass. pen.*, 2006, 3262-3168; MUSACCHIO, *Terrorismo internazionale e stato democratico*, in *Giust. pen.*, 2005, II, 268-288; ID., *La nuova normativa contro il terrorismo internazionale*, in *Giur. mer.*, 2005, 2181-2188; ID., *Le strategie di lotta al terrorismo internazionale*, in *Riv. pen.*, 2006, 273-280; NAZZARO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale alla luce della legge 17 aprile 2015, n. 43*, in *Riv. pen.*, 2015, 822-829; NEGRI, *La regressione della procedura penale ad arnese poliziesco (sia pure tecnologico)*, in questa *Rivista* online; PAGLIARO, *"Diritto penale del nemico": una costruzione illogica e pericolosa*, in *Cass. pen.*, 2010, 2460-2472; PALAVERA, *Associazione per delinquere con finalità di terrorismo: lo standard probatorio e di giudizio dell'oltre il ragionevole dubbio e il proscioglimento degli imputati*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2005, 836-842; PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, *Quest. giust.*, 2006, 666-686; PALERMO, *Dal terrorismo alla tortura attraverso le procedure di espulsione. Una sentenza della Suprema Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2010, 1277-1291; PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova, 2012; PAULESU, *Contrasto al terrorismo e presunzione di non colpevolezza*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 623-644; PECCIOLI, *Il terrorismo quale settore chiave per l'armonizzazione del diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 801-807; PELISSERO, *Delitti di terrorismo*,

in *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, a cura di Pelissero, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da Palazzo-Paliero, Torino 2010, 159-212; PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo internazionale e la normalizzazione dell'emergenza*, in *Giur. cost.*, 2006, 1765-1791; PERSIO, *Lotta al finanziamento del terrorismo: strumento di prevenzione e repressione, elementi di critica*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 1137-1149; PIATTOLI, *Principio di proporzionalità UE e trattamento dei dati personali nella lotta al terrorismo*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 885-894; PICCI, «Terrorismo», cit.; PICCICHE, *Prime riflessioni della Corte di Cassazione sulla struttura del delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*, in *Riv. pen.*, 2012, 1002-1008; PICONE, *Unilateralismo e guerra contro l'Isis*, cit., 5-27; PIEMONTESE, *Ragioni della forza e ragioni del diritto delle norme in materia di terrorismo internazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, 1032-1041; PLASTINA, *Lotta al terrorismo: la Corte di Strasburgo conferma la natura assoluta dell'obbligo di 'non repoulement' in relazione all'art. 3 CEDU*, in *Cass. pen.*, 2009, 3205-3215; PREZIUSO-GAMBERINI, *La capacità espansiva della definizione di terrorismo, fra violazione in tempo di guerra ed atti eversivi*, in *Foro it.*, 2008, II, 44-47; PUSATERI, *La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. cont.*, 28-2-2013; QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità*, cit., Napoli, 2006; RAFFAELLI, *La riesumazione dell'art. 4 legge n. 15 del 1980, per i 'pentiti' del nuovo terrorismo*, in *Cass. pen.*, 2007, 3885-3896; REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2007, 217-266; RESTA, *Ancora sul terrorismo e stato della crisi*, in *Ind. pen.*, 2011, 497-520; RONCO, *In G.U. le nuove misure per il contrasto del terrorismo*, *Quot. Giur.*, 21-4-2015; ROSI, «Terrorismo internazionale», cit.; ID., *Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela penale e garanzie giurisdizionali*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, 446-464; RUSSO, *Lotta al terrorismo internazionale e diritti umani: le 'extraordinary renditions' nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Leg. pen.*, 2013, 319-336; SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 5-34; SALVINI, *L'associazione finalizzata al terrorismo: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, in *Cass. pen.*, 2006, 3366-3387; SCAGLIONE, *Misure urgenti per il contrasto a terrorismo internazionale e polizia giudiziaria*, in *Cass. pen.*, 2006, 316-323; ID., *Il regime processuale e penitenziario differenziato per i fatti di terrorismo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2007, 575-592; ID., *I "pacchetti" sicurezza del 2009: profili processuali. Prospettive de iure condendo*, in *Cass. pen.*, 2010, 447-458; SELVAGGI, *Brevi note sul finanziamento del terrorismo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, 223-237; SERRANO, *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo: la sfida delle democrazie di fronte alla violazione terroristica*, Milano, 2009; SIGNORATO, *Il trattamento dei dati personali per fini di prevenzione e repressione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 1484-1495; SIMEONE, *I reati associativi*, Santarcangelo di Romagna, 2015, 245-299; SIMONCINI, *Legislazione antiterrorismo e tutela della privacy*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 959-1000; SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit.; SPANGHER, *Processo penale: le nuove emergenze*, in *Cass. pen.*, 2015, 2991-2996; STELLA, *I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2005, 938-950; THAMAN, *L'impatto dell'11 settembre sulla procedura penale americana*, in *Cass. pen.*, 2006, 251-264; VALSECCHI, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 1222-1230; ID., «Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale» (art. 270 quinquies c.p.): la prima pronuncia della Cassazione, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); ID., *Sulla definizione di terrorismo in 'tempo di guerra'*, in *Dir. pen. cont.*, 16-2-2012; ID., *L'accertamento del (doppio) dolo specifico nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo*, in *Cass. pen.*, 2012, 903-913; VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2005, 739-779; VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., 2006, 648-703; ID., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, 3953-3987; ID., *Missioni militari all'estero e uso legittimo delle armi alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2008, 3092-3117; ID., *Diritto penale del nemico e diritti fondamentali*, in *Legalità penale e crisi del diritto, oggi*, a cura di Bernardi-Pastore-Pugiotto, Milano, 2008,

vari tentativi di giungere ad una siffatta definizione sia a livello dottrinale che a livello legislativo – nazionale o internazionale –, ma di fatto non si è finora riusciti a “fissare” la definizione medesima, condivisa dalla dottrina e in grado di abbracciare in maniera soddisfacente la fenomenologia criminosa *de qua*.<sup>24</sup>

---

107-147; ID., *Oltre l'art. 416 bis: qualche riflessione sull'associazione con finalità di terrorismo*, in *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, a cura di Fiandaca-Visconti, Torino, 2010, 174-188; ID., *Publicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto legge in materia di contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23-2-2015; VILLONI, *Il reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale e la nozione di terrorismo negli strumenti normativi e nelle convenzioni internazionali*, in *Giur. mer.*, 2005, 1353-1370; WENIN, *Disposizioni sull'addestramento nell'uso di armi: un sintomo della degenerazione della coerenza sistematica*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2014, 1893-1924; ID., *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d.l. 7-2015*, in *Dir. pen. cont.*, 3-4-2015; ID., *L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. Una riflessione comparata sulle strategie di contrasto muovendo dalle norme in materia di condotte con finalità di terrorismo*, in *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta*, a cura di Wenin-Fornasari-Fronza, Napoli, 2015, 193-223.

<sup>24</sup> In merito alla definizione di terrorismo, cfr. ASHWORTH-ZEDNER, *Preventive Justice*, Oxford, 2014, 172-173; BARTOLI, *Lotta al terrorismo*, cit., 199-202; BERARDI, *Il diritto e il terrore*, cit., 193-200; CALGIURI, *La nozione*, cit., 1516; CERQUA, *La definizione*, cit., 783; ID., *Sulla nozione*, cit., 1596-1600; ID., *La nozione di “condotte con finalità di terrorismo” secondo le fonti internazionali e la normativa interna*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 55-123; CHERUBINI, «*Terrorismo (diritto internazionale)*», in *Enc. Dir.* Ann. V, Milano, 2012, 1213-1234, spec. 1216-1226; COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, 7<sup>e</sup> ed., New Jersey, 2016, 2-12; FALCINELLI, «*Terrorismo*», cit., 1606-1607; FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale*, cit., 68-72; FLÜGLER, *Terrorismus und terroristisches Kalkül. Eine qualitative Inhaltsanalyse*, Hamburg, 2014, 21-55; GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Riv. dir. int.*, 2004, 5-69; HORN, *Die Verfassungsgemäßheit präventiver Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen*, Frankfurt a.M., 2014, 23-38; INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, 1325-1330, spec. 1326-1328; LA PISCOPIA, *Verso la definizione*, cit., 493; MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., 77-110, spec. 77-103; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 86-89; MUSACCHIO, *Le strategie di lotta*, cit., 273-280; PECCIO-LI, *Il terrorismo quale settore chiave*, cit., 802-806; PELISSERO, *Delitti di terrorismo*, cit., 169-182; PREZIUSO-GAMBERINI, *La capacità*, cit., 44; REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie*, cit., 254-263; ROBERTI, *Le nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo*, in *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, cit., 447-547, spec. 488-507; RONCO, «*Terrorismo*», in *Nuov. Dig., App.*, V, Torino, 1987, 753-754; ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit., 1628-1632; SALVINI, *L'associazione*, cit., 3375; SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 71-82; SIMEONE, *I reati associativi*, cit., 263-268; SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., 168-195; VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2004, 1127-1159; ID., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, cit., 1222-1226; ID., *La definizione*, cit., 1103; ID., *sub Art. 270-sexies*, in *Codice penale commentato*, a cura di Dolcini-Gatta, 4<sup>e</sup> ed., Milano, 2015, tomo I, 3028-3042, spec. 3032-3026.; VIGANÒ, *La nozione di ‘terrorismo’ ai sensi del diritto penale*, in *Sanzioni “individuali” del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, a cura di Salerno, Padova, 2010, 193-220; VILLONI, *Il reato di associazione sovversiva*, cit., 1358-1370; ZÖLLER, *Terrorismustrafrecht*, cit., 99-214, che definisce il fenomeno di terrorismo nei seguenti termini (p. 213): «l'impiego o la minaccia dolosa di violenza contro le persone ovvero l'impiego di violenza contro beni che, per la sua natura o per il suo effetto, è idonea a danneggiare gravemente uno Stato o un'organizzazione internazionale, ciò per intimidire considerevolmente la popolazione civile ovvero costringere illecitamente o determinare lo Stato, enti pubblici o un'organizzazione internazionale ad abolire o di compromettere seriamente le relative strutture, al fine

La radice del problema definitorio del terrorismo risiede nel fatto che il termine stesso continua ad evolversi in contesti assai diversi ed è utilizzato come “etichetta” per persone o gruppi assai eterogenei tra di loro.<sup>25</sup> Poiché la finalità perseguita attraverso l’emanazione del d.l. antiterrorismo del 2015 ha avuto ad oggetto, *in primis*, il contrasto al terrorismo evolutosi in tempi più recenti (v. sopra, *sub* 1.), è proficuo delineare alcune caratteristiche fondamentali della criminalità terroristica internazionale di matrice islamica.

### 2.1. Patologia strutturale-organizzativa

Sotto il profilo strutturale-organizzativo, la criminalità terroristica di matrice islamica<sup>26</sup> presenta le seguenti peculiarità:

*In primis*, l’attività di tali gruppi estremistici in vista della pianificazione, organizzazione e esecuzione di attentati non è vincolata ad uno specifico territorio o una specifica nazionalità.<sup>27</sup> Pertanto, il fenomeno del terrorismo di matrice islamica, corroborato dagli sviluppi delle nuove tecnologie di comunicazione e di mobilità, si caratterizza innanzitutto per la propria internazionalità nonché per il fondamento ideologico transnazionale della *jihad* stessa.<sup>28</sup> Nell’ottica legata a tali fattori di ideologia e operatività, il reclutamento di persone e gruppi avviene da tutte le parti del mondo, senza distinzione legata a fattori geografici, nazionali, linguistici o culturali, e ha pertanto facilitato lo sviluppo dei c.d. *foreign fighters* (v. subito *infra*). Nella letteratura scientifica si è osservato che l’accesso volontario all’ideologia estremista-jihadista è forte-

---

di imporre degli obiettivi ideologici. Sono da escludere le condotte degli agenti delle forze di armate e delle forze di sicurezza nell’eseguire i propri ordini legittimi ed in conformità con il diritto internazionale.»

<sup>25</sup> In tema cfr. WILDFANG, *Terrorismus. Definition Struktur Dynamik*, Berlin, 2010, 52-70 che differenzia tra terrorismo statale, estremismo, lotta per l’indipendenza, guerriglia, criminalità organizzata e guerra.

<sup>26</sup> A proposito cfr. BARTOLI, *Lotta al terrorismo*, cit., 149-156; ID., *Il terrorista internazionale*, cit., 1729-1735; BERARDI, *Il diritto e il terrore*, cit., 195-200; GUOLO, *Jihad e “violenza sacra”*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 1-39; INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico*, cit., 896-897; PICCI, «*Terrorismo*», cit., 823-824, 825-826; SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 1-31; SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 163-213; WENIN, *L’armonizzazione*, cit., 197-202; ZÖLLER, *Terrorismusstrafrecht*, cit., 46-98; nonché, con specifico riguardo alla situazione in Italia, REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie*, cit., 249-252.

<sup>27</sup> ARMBORST, *Jihadi Violence. A study of al-Qaeda’s media*, Berlin, 2013, 103-113; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 148.

<sup>28</sup> ARMBORST, *Jihadi Violence*, cit., 129-157; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 26-33.

mente legato al dinamismo interno del gruppo estremistico che dalla prospettiva del singolo si evolve verso la ‘depersonalizzazione’ dello stesso.<sup>29</sup>

L’obbiettivo perseguito dal terrorismo di matrice islamica non è il cambiamento di un ordinamento nazionale specifico, ma dell’intera comunità internazionale.<sup>30</sup> Infatti, i gruppi terroristici lottano contro l’Occidente stesso che, secondo la loro ideologia<sup>31</sup>, umilierebbe sistematicamente il mondo arabo-

---

<sup>29</sup> Infatti, secondo MULLINS, *‘Home-Grown’ Jihad*, cit., 45-46, la radicalizzazione è un processo emotivo-sociale che dipende prima di tutto dalla partecipazione attiva al gruppo: «Individuals become caught up in the social momentum of increasingly radical groups and the more that they socialize with one another, reinforce each other’s statement, and spend time absorbing and distributing Islamist propaganda, the more they gradually adjust their beliefs in order to maintain a consistent sense of self. What is also taking place here is a psychological shift in identity from individual to collectivist terms. This is not mean that individuals lose their sense of self (as originally conceptualized in deindividuation theory) but rather that they see themselves primarily in terms of their group membership. This process is known as ‘depersonalization’ and means that individuals will adhere to group-level values and behavioral standards and are often empowered to act in ways that they would not when alone. It is ideological encouraged but also facilitated by the social rewards from being part of moral shocks.»; cfr. anche WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 113-183.

<sup>30</sup> In argomento v. ARMBORST, *Jihadi Violence*, cit., 123-128; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 81-82; SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 21-23; sull’appartenenza del reato terroristico alla categoria dei reati politici, cfr. DE FRANCESCO, «*Reato politico*», in *Enc. Dir.*, Milano, 1987, 897, 912-915.

<sup>31</sup> V. COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 45-46 che dedica alla globalizzazione un ruolo determinante per lo sviluppo del terrorismo: «As cultures, societies, and economic and political systems become increasingly connected with modern technology that makes transportation, communication, and trade so much easier than ever before, religious fundamentalism finds itself challenged with a need to accept changes that may not be compatible with traditional belief systems. [...] As people become more aware of the vast differences in lifestyles, resources, and wealth that exist in our global society, it becomes increasingly easy to resent, and even to hate, those who have wealth but do not share it. [...] Most people experience a feeling of frustration at wanting something they do not have, or in needing something they cannot get. For example, if you are hungry, and you need food, a natural reaction would be that it is not right that you do not have food, for you have done nothing wrong to deserve a punishment of hunger. Your anger is relatively undirected because you have nothing which to compare yourself, and there is no one to fault for your lack of food. This is the first and least destructive stage in the process of radicalization by globalization. The second stage can begin when you have something or someone with which to compare your state of hunger. When you start to realize that others like you are not hungry, but have sufficient food, you begin to think that it is not fair. [...] Your anger is becoming more focused, but it is more likely against your leaders, who have failed to achieve justice for you as have the leaders of other cultures. The thirst stage in this process arise from this need to attribute fault for your lack of food. [...] Your anger can then be focused on those who have abundant resources while you do without basic essentials. [...] As global networks make these comparisons possible, it is simple to transfer your anger about your situation to those pictured in the media as having too much. [...] The fourth stage involves a transition from a general anger with those in the world who could be helping to protect and support those in need, to a reaction of impersonal commitment to destroy an evil. [...] This last stage has historically required the emergence of a leader or leadership cadre to focus the anger and define the enemy as not human but monstrous. Religious zealots have found this transition simple, and as the forces of globalization combine today with increasing radicalization of religious groups, it is unsurprising that acts of terrorism also have risen in number and scope, to become global problems».

islamico<sup>32</sup>. Pertanto, lo scopo principale del terrorismo internazionale è il danneggiamento grave del nemico, il che avviene, *in primis*, attraverso l'uccisione di numerose persone ed il conseguente impatto comunicativo sociale, economico e psicologico del mondo occidentale.

L'organizzazione terroristica di matrice islamica stessa, a differenza dei gruppi terroristici degli anni Settanta e Ottanta<sup>33</sup>, non è strutturata in maniera centralizzata, ma, all'inverso, è composta da gruppi decentrati e, a livello organizzativo, indipendenti tra di loro.<sup>34</sup> Un sintomo di tale caratteristica è ravvisabile nella figura paradigmatica degli attentatori c.d. "lupi solitari" (v. subito *infra*). Così, per esempio, l'uccisione del membro delle Forze armate britanniche, Lee Rigby, nel 2013, in mancanza di prova contraria e soprattutto in vista al

---

<sup>32</sup> Cfr. SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 12-17, specialmente a p. 12-13, dove l'A. ritiene che gli sviluppi storici abbiano «portato una parte della civiltà islamica a sviluppare nella sua coscienza un'offesa collettiva, un sentimento di odio nei confronti della cultura occidentale e del suo sistema politico-democratico-economico. Quest'offesa si aggrava, nella coscienza islamica radicale, quando la modernità e "l'uropeizzazione" o "l'americanizzazione" dissacrano i valori religiosi per affermare la laicità dello Stato, il diritto positivo, la libertà individuale come autonomia personale (e non alla maniera islamica come sottomissione ad Allah). E l'offesa si tramuta in odio quando l'altra cultura e civiltà si espande minacciando la propria. L'offesa si rinnova ogni volta che il "nemico" si avvicina militarmente e politicamente ai confini dell'Islam, con l'intenzione di colonizzare il suo territorio con l'occupazione indebita. L'offesa è frutto dell'adozione di una visione "amico-nemico" e di una concezione della relazione con l'altra civiltà basata sulla logica dell'"Io contro l'altro". Questa rigida visione, radicale ed assoluta, può arrivare a ritenere l'esercizio della violenza come necessario e giusto per la sopravvivenza della stessa civiltà.»; cfr. anche MULLINS, *'Home-Grown' Jihad*, cit., 27-60; WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 45-52; ZÖLLER, *Terrorismusstrafrecht*, cit., 79-83, 98 («Blickt man auf die Ursachen des islamischen Terrorismus, so wird deutlich, dass er zunächst eine Reaktion auf und Kompensation von militärischen Niederlagen und Demütigungen in der arabischen Welt darstellt. Daneben folgen auch aus der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in den muslimisch dominierten Staaten Erklärungsansätze. Damit zusammen hängt das Gefühl, im kulturellen Vergleich mit dem Christentum ins Hintertreffen geraten zu sein. Das Eigene«, das von den Islamisten als Gegenkonzept betont wird, ist daher das religiöse Konzept des Islam zu einer Zeit, in der der muslimischen Welt ein bedeutender Machtstatus zukam. Der islamische Terrorismus stellt nur die radikalste Form einer Gegenreaktion auf die Stärke und Verlockungen des Westens dar. Insofern erscheint es nicht als überraschend, dass seit Anfang der 1980er Jahre der religiöse Terrorismus wieder an Bedeutung zugenommen hat.»).

<sup>33</sup> Cfr., *ex multis*, BERARDI, *Il diritto e il terrore*, cit., 1-3, 129-152, 153-164; BERKE, *Terrorismus in Deutschland und Italien. Theorie und Praxis der RAF und der Roten Brigaden*, Berlin, 2016; FALCINELLI, «Terrorismo», cit., 1607-1608; MONTANELLI-CERVI, *L'Italia degli anni di piombo*, Milano, 1991; SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 35-65; ZÖLLER, *Terrorismusstrafrecht*, cit., 29-44; cfr. anche BULL-COOKE, *Ending Terrorism in Italy*, London, 2016.

<sup>34</sup> Cfr. AMATO, *Uno studio sul concetto di "organizzazione" nelle fattispecie associative: storia di un espediente retorico*, in *Ind. pen.*, 2016, 139-178, spec. 163-166; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 66-96; INSOLERA, *Terrorismo internazionale*, cit., 896; SERRANÒ, *Le armi razionali*, cit., 23-28; VALSECCHI, *sub Art. 270-bis*, in *Codice penale commentato*, cit., 2996-3012, spec. 3001-3002; a sulla problematica dell'applicabilità della fattispecie associativa a tali organizzazioni, cfr. FASANI, *Premesse ad uno studio*, cit., 1686-1692; FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale*, cit., 66-67.

modo di esecuzione dell'attentato, è avvenuta in assenza di qualsiasi direzione esterna.<sup>35</sup> Nonostante ciò, alcune cellule terroristiche coltivano uno stretto legame attraverso una sorta di "reticolo", per facilitare la cooperazione tra di loro,<sup>36</sup> anche - e soprattutto - tramite l'utilizzo della rete.<sup>37</sup> Infatti, secondo lo stato attuale delle indagini sulle stragi di Nizza, Ansbach e Saint-Etienne-du-Rouvray del luglio 2016, nelle ore precedenti dell'attentato (o anche durante l'esecuzione stessa) gli attentatori coltivavano telematicamente un contatto con persone situate nel Vicino Oriente.

Lo strumento principale dell'attacco terroristico di matrice islamica, come si è visto nelle stragi di Madrid (2004), Londra (2005), Parigi (2015) e di Bruxelles (2016), è innanzitutto quello dell'attentato suicida,<sup>38</sup> ovvero con riguardo agli ultimi episodi a Nizza e a Saint-Etienne-du-Rouvray (entrambi a luglio 2016), comunque dell'attentato la cui esecuzione può essere terminata soltanto con l'uccisione del terrorista stesso. Da un punto di vista organizzativo-strutturale, tale metodo, propiziato dall'indottrinamento ideologico del martirio religioso<sup>39</sup>, è assai efficace poiché realizzabile con poche risorse finanziarie

<sup>35</sup> MULLINS, *'Home-Grown' Jihad*, cit., 117.

<sup>36</sup> A tal proposito, AMATO, *Uno studio sul concetto di "organizzazione"*, cit., 166: «L'organizzazione terroristica transnazionale assume così le connotazioni di un network: una rete sociale; di un gruppo di individui assimilati da un comune progetto politico-militare, che funge da catalizzatore dell'affectio societatis e costituisce lo scopo sociale del sodalizio»; GUOLO, *Jihad e "violenza sacra"*, cit., 30-34; ROSI, *Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela*, cit., 461-462; VIGANO, *Oltre l'art. 416 bis*, cit., 182-184; in senso critico, FASANI, *Premesse ad uno studio*, cit., 1699-1704; che rileva degli «errori di fatto e di diritto insiti nel considerare l'intero network jihadista come una struttura associativa penalmente valutabile» (1703-1704).

<sup>37</sup> Così DAVIES-BOUCHARD-WU-JOFFRES-FRANK, *Terrorist and extremist organizations' use of the Internet for recruitment*, in *Social Networks, Terrorism and Counter-terrorism*, a cura di Bouchard, New-York, 2015, 105-127, spec. 111: «*The Internet greatly amplifies the capacity of an individual to engage in extremist violence. But the most important aspect of the Internet may be its ability to keep lone wolves connected. Contrary to what the term implies, it appears that many lone wolves may not actually be alone. [...] The Internet allows those with lone wolf proclivities to balance isolation and connection. Individuals can be anonymous and "alone" while at the same time remaining connected to the world around them*»; in senso conforme GILL, *Lone-Actor Terrorists, A behavioural analysis*, London, 2015, 86-102.

<sup>38</sup> Cfr. GÈRE, *Le operazioni suicide: fra guerra e terrorismo*, in *Storia del terrorismo*, cit., 384 ss; Kumar-Mandal (a cura di), *Understanding suicide terrorism. Psychosocial Dynamics*, Los Angeles, 2014.

<sup>39</sup> In tema cfr. WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 231: «*Die Aufgabe des eigenen Lebens kann so generell als logische Fortsetzung und Konsequenz der identitätsbedingten und gruppenspezifischen Einflüsse auf das Gruppenmitglied zur ultimativen Selbstwerterhöhung angesehen werden*»; secondo COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 156-157, va però osservato che la motivazione primaria dell'attentatore suicida non è il suicidio stesso, ma l'attacco in sé e per sé, poiché quest'ultimo è destinato a creare paura, attenzione, disordine e, forse, la destabilizzazione di un sistema. In più, l'attentatore stesso non si considera da omicida, ma da martire, poiché esegue l'attacco in nome di Allah. Da ciò derivano delle conseguenze importanti, anche per l'impiego di diritto penale: «*Thus, there is neither a threat (of punishment, since an outcome of death is already accepted) nor a promise (since*

ed eseguibile con operazioni molto eterogenee tra loro<sup>40</sup>, difficilmente rintracciabili preventivamente da parte delle forze dell'ordine. Il caso esemplare di tale modalità violenta è costituito dall'attentato di Nizza del 14-7-2016, eseguito con l'impiego di un mezzo di trasporto comune (un autocarro) e cagionando in tal modo la morte di oltre 80 persone. La strategia, di per sé, presenta una elevata probabilità di successo legata al modo di esecuzione, poiché l'attentatore non ha evidentemente alcuna preoccupazione per la propria incolumità e può scegliere di realizzare l'attacco con notevoli rischi personali. L'esecuzione dell'attacco violento viene accompagnata da attività di propaganda a mezzo della rete.<sup>41</sup> Infatti, le organizzazioni terroristiche non utilizzano solo le risorse comunicative digitali al mero fine di reclutamento o di addestramento<sup>42</sup>, ma impiegano con finalità pubblicitaria i mezzi di comunicazione per diffondere il proprio messaggio di terrore.<sup>43</sup> La rete, e specificamen-

---

*spiritual reward in an afterlife would doubtless be more attractive than any tangible physical reward on this earth to the "martyr") that can be effectively employed to stop the action. Moreover, the person is not suffering from a form of mental illness, which could perhaps be treated, as he or she is not seeking to commit suicide, but to fulfill a spiritually directed action; in that case, psychological counseling is unlikely to be a useful tool in diverting the action».*

<sup>40</sup> WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 37-38: «*Wenige Terroristen können ohne spezielle Ausrüstung oder große Kosten bereits erheblichen Schaden anrichten. [...] Weiche Ziele sind im Gegensatz zu den harten, militärischen Zielen zivile Opfer und Institutionen, welche naturgemäß nicht unter einer ständigen und effektiven staatlichen Kontrolle stehen bzw. stehen können, da dies den Staat bzw. dessen Schutzapparat überfordern würde. Diese Schutzlosigkeit macht weiche Ziele zum idealen Angriffsziel für Terroristen und erzielt darüber hinaus eine besondere Schockwirkung».*

<sup>41</sup> In tema cfr. MULLINS, *'Home-Grown' Jihad*, cit., 177-178; DAVIES-BOUCHARD-WU-JOFFRES-FRANK, *Terrorist and extremist organizations' use of the Internet*, cit., 105-127; WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 39-44, che attribuisce all'attività propagandistica un ruolo essenziale per il fenomeno di terrorismo.

<sup>42</sup> Ciò, però, non è una caratteristica esclusiva del terrorismo islamico, ma è una condotta ravvisabile in molti esempi di attentati terroristici. A titolo esemplificativo, l'attentatore norvegese *Anders Breivik*, poco prima di attivarsi per eseguire gli attacchi di cui il 22-7-2011, inviò telematicamente a oltre 1000 persone il proprio manifesto intitolato «*2083 - Una dichiarazione europea d'indipendenza*», uno scritto di 1518 pagine nel quale, oltre a spiegare a fondo la propria ideologia, descrisse la propria preparazione degli attentati. Inoltre, poche ore prima dell'attentato, *Breivik* pubblicò in rete un video dal titolo «*Knights Templar 2083*», in cui l'attentatore si identificò quale membro di un'organizzazione estremista (probabilmente fittizia) fondata a Londra nel 2002 di cui, però, durante le indagini della Polizia non si è ottenuta alcuna traccia. Sul «manifesto» di *Breivik* cfr. BANNENBERG, *Massenmord in Norwegen*, cit., 1213-1216; in via generale, sempre sul caso *Breivik*, cfr. gli studi sociologici di GARDELL, *Crusader Dreams: Oslo 22/7, Islamophobia, and the Quest for a Monocultural Europe*, in *Lone Wolf and Autonomous Cell Terrorism*, a cura di Kaplan-Lööv-Malkki, London, 2015, 129-155; STURIDSSON, *Inside the mind of the lone actor*, in *Understanding Lone Actor Terrorism. Past experience, future outlook, and response strategies*, a cura di Fredholm, London, 2016, 235-248, spec. 241-245.

<sup>43</sup> A proposito v. COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 165-189; MULLINS, *'Home-Grown' Jihad*, cit., 197: «*Specifically, although Islamist militants have been using social media for several years now, this has expanded quite dramatically to become the focal point of online jihadi activity. Platforms such as Facebook, Youtube, Twitter, Instagram, Ask.fm, and others are now being used ex-*

te i *social media*, offrono agli estremisti mezzi pubblicitari caratterizzati da anonimato e gratuità, in grado di mettersi direttamente in contatto con l'interessato, ma soprattutto, a causa delle possibilità tecniche, in grado di favorire lo sviluppo di gruppi a sostegno della propria ideologia.<sup>44</sup> Così in passato taluni gruppi terroristici di matrice islamica hanno fatto circolare in rete filmati contenenti la decapitazione di ostaggi occidentali, vestiti in tenuta arancione simile a quella indossata dai detenuti in Guantánamo, ossia, a titolo esemplificativo, l'uccisione del giornalista americano *James Foley* il 19-8-2014, rapito due anni prima in Siria, di *Steven Sotloff*, giornalista statunitense, in data 2-9-2014, ovvero, il filmato dell'esecuzione di massa di cristiani copti pubblicato sui *social media* il 15-2-2015.<sup>45</sup> Queste operazioni hanno raggiunto nel 2016 un nuovo livello, poiché, secondo le indagini sulla strage nella chiesa di Saint-Etienne-du Rouvray, gli attentatori avrebbero filmato l'esecuzione dello sgozzamento del parroco con i propri cellulari, facendo girare il video nella rete.<sup>46</sup> Sommariamente, internet e le piattaforme sociali online, secondo la letteratura<sup>47</sup>, sono decisivi per le attività con finalità di terrorismo, poiché,

---

*tensively for propaganda, recruitment, facilitation, fundraising, and networking. Organizations such as IS are investing more and more in this technology and the use of social media by foreign fighters in Syria and Iraq has been prolific. As a result, we should expect to find an increase in use of the Internet for operational purposes in the future;* KAATI-JOHANSSON, *Countering lone actor terrorism*, in *Understanding Lone Actor Terrorism*, cit., 266-279, spec. 267-268; SOLOMON, *Islamic State*, cit., 20-24.

<sup>44</sup> THEINE, *Die Rekrutierungsstrategie des IS. Welcher Inhalte und Techniken sich der Islamische Staat im Internet bedient*, Marburg, 2016, 87: «Zusammenfassend kann hinsichtlich der Nutzung von Social Media festgestellt werden, dass der IS diese zur Verbreitung seiner Ideologie aus verschiedenen Gründen nutzt. Zum einen sind sie kostenlos und anonym nutzbar. Auf Grund der nicht eindeutigen Zuordnung von Benutzeraccounts an Personen, kann der IS versuchen, das Motivationspotential seiner Frames auf Grund der Mehrheitsillusion zu erhöhen und sich gleichzeitig Gegenmaßnahmen wie Benutzeraccountsperrungen und Beobachtungen durch die Strafverfolgung zumindest ansatzweise zu schützen. Weiterhin ist es dem IS möglich, auf direkte Mittelsmänner ebenso zu verzichten wie auf Zahlungen, etwa für Webspace, welche das Entdeckungsrisiko potenziell erhöhen würden. Insgesamt gelingt es durch die Ortsungebundenheit, Gleichzeitigkeit, Unmittelbarkeit und die Tatsache, dass jeder die Inhalte verbreiten kann, eine verbreiterte Rezipientengruppe anzusprechen. Am wichtigsten erscheint jedoch die Tatsache, dass sich innerhalb der Sozialen Medien automatisch ein Netzwerk aus Unterstützern und Sympathisanten bildet, da über die Kommentar-, Like-, Follow- oder Retweetfunktion direkt Kontakt zu den Nutzern aufgenommen werden kann, die die IS-Propaganda verteilen oder positiv bewerten. Dadurch wird die Vernetzung der eigenen Unterstützerszene massiv vereinfacht»; a tal proposito, cfr. anche WEIMANN, *Terrorism in Cyberspace. The Next Generation*, 2<sup>a</sup> ed., New-York, 2015, 125-146.

<sup>45</sup> Sulla strategia pubblicitaria dello Stato islamico, cfr. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 64-65.

<sup>46</sup> MCAULEY-MURPHY, *Islamic State says militant 'soldiers' carried out Normandy church attack*, in *The Washington Post*, 27-7-2016, online: «"They recorded themselves," a nun identified as Sister Danielle told BFM-TV as she described the attacks. "They did a sort of sermon around the altar in Arabic.»

<sup>47</sup> Cfr. HOFFMANN, *Unsterblichkeit durch das Label des Terrors - Zum Nachahmungseffekt bei radikalisierten Einzeltätern*, in *Die mediale Inszenierung von Amok und Terrorismus. Zur Medienpsycholo-*

attraverso tali mezzi, avvengono il reclutamento e la radicalizzazione dei singoli membri, l'istaurazione dello specifico reticolo sociale nonché la pubblicità e propaganda in merito all'attività terroristica.<sup>48</sup>

Infine, le capacità finanziarie dei gruppi terroristici permettono sia l'operatività globale dei singoli attentatori, sia l'addestramento e la partecipazione in specifici campi situati spesso in zone di guerra. Il finanziamento stesso del terrorismo proviene soprattutto da donazioni da parte di gruppi o di soggetti privati nonché dall'ordinaria criminalità organizzata come il traffico di droga clandestino.<sup>49</sup> L'organizzazione dello Stato islamico, però, a causa del proprio ruolo nella guerra civile siriana, presenta una struttura finanziaria *sui generis* e molto più potente rispetto ad altri gruppi terroristici, poiché lo Stato Islamico è in grado, tra l'altro, di contrabbandare materiali grezzi e beni archeologici, di produrre petrolio greggio nei campi petroliferi sequestrati, di vendere energia elettrica nonché di incassare, nel territorio conquistato, imposte e versamenti estorti.<sup>50</sup>

## 2.2. Patologia della condotta terroristica

---

*gischen Wirkung des Journalismus bei exzessiver Gewalt*, a cura di Robertz-Kahr, Wiesbaden, 2016, 109-117; RABASA-BENARD, *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, New York, 2015, 117-122.

<sup>48</sup> Cfr., *ex multis*, FLÜGLER, *Terrorismus und terroristisches Kalkül*, cit., 123-185; MACDONALD-MAIR, *Terrorism online. A new strategic environment*, in *Terrorism online. Politics, law and technology*, a cura di Jarvis-Macdonald-Chen, London, 2015, 10-34; infatti, a proposito degli attacchi contro il magazzino *Charlie-Hebdo* e sulle reazioni da parte della cronaca, HOFFMANN, *Unsterblichkeit durch das Label des Terrors*, cit., 110 osserva che l'esecuzione dell'attacco ha reso famoso gli attentatori. Tale fatto, però, è piuttosto pericoloso poiché qualcuno potrebbe ispirarsi e motivarsi per l'esecuzione di un proprio attentato terroristico: «Wer wollte, konnte aus den Anschlägen in Paris lernen, dass ein Anschlag bekannt, sogar unsterblich machen kann. Er gibt Identität und Bedeutsamkeit. Das Leben der Täter war vor den Morden offenbar begleitet von Scheitern, Wut und dem Gefühl abgehängt zu sein. Durch einen öffentlichkeitswirksamen Gewaltexzess wird es möglich, die Situation zu wenden. Dieses kulturelle Skript zog auch einen Täter aus Dänemark an, denn er eiferte den Mördern von Paris nach nur wenigen Wochen bis ins Detail nach: Sein Anschlag auf einen Karikaturisten am 14. Februar 2015 folgte der bewaffnete Angriff auf die Synagoge in Kopenhagen, bei der ein jüdischer Bürger starb.»

<sup>49</sup> PERSIO, *Lotta al finanziamento del terrorismo*, cit., 1145-1146.

<sup>50</sup> In tema, cfr. DENTAMARO, *Misure finanziarie anti-terrorismo e diritti umani*, cit., 368-381; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 82-87; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 281-298; PERSIO, *Lotta al finanziamento del terrorismo*, cit., 1137-1149; ROBERTI, *Le nuove fattispecie di delitto*, cit., 470-480; SELVAGGI, *Brevi note*, cit., 223-237; SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., 246-249; nella letteratura straniera, v. IVANOV, *Die Praxis der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung - Nationales und Internationales*, in *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, a cura di Albers-Groth, Baden-Baden, 2015, 225-290, spec. 258-271; MOORCRAFT, *The Jihadist Threat*, cit., 106-109; MULLINS, *'Home-Grown' Jihad*, cit., 187-191; SIEBER-VOGEL, *Terrorismusfinanzierung. Prävention im Spannungsfeld von internationalen Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht*, Berlin, 2015; SOLOMON, *Islamic State*, cit., 24-26.

Sotto il profilo dell'azione violenta, invece, il crimine terroristico si compone almeno dei seguenti tre elementi essenziali<sup>51</sup>:

(A) L'atto violento si realizza, innanzitutto, attraverso la minaccia o il compimento di azioni violente contro persone o cose.<sup>52</sup> Come si evince dalla cronologia poc'anzi prospettata, l'elemento della violenza terroristica è un fenomeno molto eterogeneo, tanto da poter essere realizzato attraverso metodi assai diversi. Esso, infatti, potrebbe essere compiuto mediante una semplice aggressione contro beni immobili come l'attentato contro l'edificio redazionale del giornale *Charlie Hebdo* a Parigi del 2-11-2011, l'uccisione di una persona come l'omicidio di *Lee Rigby* del 22-5-2013 a Londra, una sparatoria come l'attacco contro il museo ebraico a Bruxelles del 24-5-2014, un attentato esplosivo suicida come l'attacco a Stoccolma del 11-12-2010, vari attacchi coordinati con l'impiego di armi da fuoco e/o esplosivi come avvenuto il 13-11-2015 a Parigi o il 22-3-2016 a Bruxelles, ovvero, infine, una strage commessa con l'impiego abusivo di mezzi di trasporto civili, come avvenuto l'11-9-2011 a New York (aerei) e il 14-7-2016 a Nizza (camion).

(B) Lo specifico scopo perseguito con l'attentato, però, non si esaurisce nel compimento dell'azione violenta, ma si estende altresì alla finalità di «intimidire gravemente la popolazione, destabilizzare o distruggere le strutture di un paese o un'organizzazione internazionale, oppure costringere i poteri pubblici ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto»<sup>53</sup>. In tale ottica, appare opportuno segnalare che i profili vittimologici nell'ambito della criminalità terroristica costituiscono un punto cruciale per il terrorista. Infatti, come si è potuto riscontrare nella strage a Parigi del novembre 2015, l'assoluta «casualità» della

---

<sup>51</sup> Cfr. anche VALSECCHI, *Il problema*, cit., 1150-1154, che identifica tre elementi essenziali per la qualifica di terrorismo: «a) gli atti devono integrare fattispecie criminali sanzionate in tutti gli Stati (dall'omicidio, alle lesioni personali gravi); b) tali atti devono essere destinati a colpire la popolazione civile o persone che non prendono parte attiva nelle ostilità in corso, b1) per diffondere il terrore o b2) costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere od omettere un atto; c) il movente deve essere politico, religioso o ideologico: non potendo consistere, quindi, nel perseguimento di interessi privati (in senso lato) dell'agente.»

<sup>52</sup> A proposito, cfr. VALSECCHI, *sub* Art. 270-*sexies*, in *Codice penale commentato*, cit., 3032-3033, che critica giustamente la mancata precisazione della natura violenta della condotta terroristica descritta nella norma di cui all'art. 270-*sexies* c.p., anche se ciò non «possa determinare un qualche ricaduta in sede di applicazione delle fattispecie codicistiche in materia di terrorismo: infatti, in tutte queste norme incriminatrici, accanto alla finalità terroristica, il requisito della violenza sulle persone o sulle cose) compare sempre, in modo esplicito o implicito, come modalità della condotta o, quanto meno, come evento intermedio che l'agente deve proporsi nel perseguimento della finalità propriamente terroristica.»

<sup>53</sup> Art. 1, co. 1, della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 13-6-2002 sulla lotta contro il terrorismo.

vittima attinta dal reato terroristico costituisce un elemento decisivo<sup>54</sup> del medesimo, poiché in grado di aggravare la sensazione di insicurezza pubblica.<sup>55</sup>

(C) Infine, l'azione terroristica deve presentare l'idoneità a cagionare un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale.<sup>56</sup>

Proprio il secondo elemento acquisisce particolare importanza poiché l'obiettivo finale del terrorismo, cioè la destabilizzazione ovvero distruzione di strutture del «nemico occidentale» o di organizzazioni internazionali, non è di per sé realizzabile attraverso il singolo attacco violento. Conseguentemente, soltanto con la combinazione tra l'attentato e la comunicazione di massa il terrorista è in grado di creare la sensazione del pericolo per parti significative della popolazione.<sup>57</sup> In tale ottica, l'attentato violento di per sé acquisisce la qualifica di «terrorismo» soltanto congiuntamente con il secondo elemento, costituito dalla comunicazione e diffusione del messaggio.<sup>58</sup> Traccia di ciò si è soprattutto rilevata nelle strategie di terrore adottate dallo Stato Islamico, che

---

<sup>54</sup> Cfr. COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 8, 10: «*The point here is that a terrorist deliberately choose to invoke injury on the civilian non-combatant in an effort to shock the political or military audience. [...] Thus, as the violence becomes more randomized, it is being directed against a wider range of persons*».

<sup>55</sup> Sul ruolo della vittima nel reato terroristico, cfr. BARTOLI, *Lotta al terrorismo*, cit., 153-156; SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., 216; VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 125-152; nella letteratura straniera, si v. COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 7-10; RYAN, *Risk and Terrorism*, in *Risk: Philosophical Perspectives*, a cura di Lewens, London, 2014, 171-189; WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 34-39 che osserva, infatti, che l'anonimità e casualità della vittima del terrorismo, offre dei vantaggi al terrorista poiché minimizza il rischio durante l'esecuzione dell'attacco, ma soprattutto massimizza l'effetto scioccante, poiché evidenzia l'arbitrarietà dell'azione terroristica; ZÖLLER, *Terrorismusstrafrecht*, cit., 212: «*Wenn die Absicht terroristischer Straftäter in einer Einschüchterung und Verängstigung der Bevölkerung, staatlicher Stellen oder internationaler Organisationen besteht, so bedeutet dies auch, dass es nicht darauf ankommen kann, ob es sich bei den Opfern um Zivilpersonen oder Angehörige staatlicher Institutionen wie Armee oder Polizei handelt. Schließlich kann ein solcher Einschüchterungseffekt auch unter solchen Personen eintreten, die nicht Angehörige der Opfergruppe sind. Beispielsweise ist auch bei der Tötung von Soldaten oder Polizeibeamten eine Verängstigung der Zivilbevölkerung möglich und wahrscheinlich, da diese in Staatsdiensten stehenden Opferpersonen gerade zum Schutz der Bürger tätig waren. Die Unberechenbarkeit der für eine terroristische Handlung erforderlichen Tat entspricht somit die Beliebigkeit des Opfers*».

<sup>56</sup> Sull'argomento non approfondito in questo contributo, cioè sull'idoneità a cagionare un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale, si rinvia, per tutti, a VALSECCHI, *sub Art. 270-sexies*, cit., 3032-3035, con ulteriori rinvii.

<sup>57</sup> Giustamente, VALSECCHI, *sub Art. 270-sexies*, in *Codice penale commentato*, cit., 3032-3033.

<sup>58</sup> COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 165-189, spec. 185: «*Technological process in communications systems has made the media a potentially significant weapon in the terrorist arsenal. Whether the media are "the terrorist's best friend", as Laqueur has suggested, or an unwitting ally, as described by Schmid and de Graaf's study, it seems clear that the media play a significant role in the "propaganda by the deed" which is modern terrorism*».

ha perfezionato le modalità di diffusione del proprio messaggio con l'impiego di nuove tecnologie di comunicazione di massa. Infatti, in seguito agli attentati commessi in Europa negli ultimi anni, varie organizzazioni e gruppi con legami ideologici con lo Stato Islamico e presenti nelle diverse piattaforme di social-media, in occasione dell'attacco, hanno provveduto a promuovere le proprie ideologie e a lanciare i propri messaggi di terrore. Sotto tale profilo, i mezzi informatici e telematici acquistano un notevole rilievo per le organizzazioni estremistiche.

In sintesi, l'essenza del crimine terroristico è identificabile nella sua natura di reato basato sull'organizzazione sistematica di atti di violenza contro le persone e le cose all'interno di un piano comunicativo atto a creare sentimenti di paura in una popolazione o in parte di essa.

### 2.3. *Foreign fighters* e "lupi solitari"

Con riguardo, infine, al profilo criminologico dei terroristi, in seguito al rinfocolarsi della guerra civile siriana si è assistito all'emersione di due tipologie di soggetto terrorista.<sup>59</sup>

*In primis*, è cresciuto il numero di cittadini di Stati europei che combattono come volontari stranieri tra le file dei miliziani fondamentalisti islamici (c.d. *foreign fighters*).<sup>60</sup> Infatti, il fenomeno combattente all'estero è sintomatico delle caratteristiche del terrorismo di matrice islamica, ossia l'operatività internazionale nonché l'ideologia religiosa transnazionale.

*In secundis*, dall'indagine criminologica degli anni recenti è emerso l'aumento numerico di c.d. "lupi solitari" (*lone wolves*), ossia «soggetti (spesso immigrati di seconda o terza generazione) convertitisi a titolo individuale alla causa fondamentalistica, e disposti ad immolare la propria vita nel compimento di azioni terroristiche pianificate per così dire 'in proprio'». <sup>61</sup> Questa tipologia di

<sup>59</sup> Per un quadro generale sulla comparsa di nuove figure terroristiche, cfr. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 93-96.

<sup>60</sup> Cfr. la definizione di HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters. Islam and the Globalization of Jihad*, in *International Security*, 2010, vol. 35, n. 3, 58-59, secondo il quale il *foreign fighter* è «an agent who (1) has joined, and operates within the confines of, an insurgency, (2) lacks citizenship of the conflict state or kinship links to its warring factions, (3) lacks affiliation to an official military organization, and (4) is unpaid.»; v. anche ALEXANDER-ALEXANDER, *The Islamic State*, cit., 167-216; CAPUTO, *Tra viaggi e miraggi: l'impatto sul codice penale delle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Il nuovo volto*, cit., 81, 86-91; CIPOLLETTI, *La privazione della cittadinanza*, cit., 117-156; GERGES, *ISIS. A history*, cit., 43-49; RONZITTI, *Foreign terrorists fighters e legge antiterrorismo*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 881-887; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 123.

<sup>61</sup> VIGANÒ, *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., IX; cfr. anche COMBS, *Terrorism in the Twenty-First Century*, cit., 209-212; FASANI, *Le*

soggetto terrorista di matrice islamica è favorita dall'assetto organizzativo autonomo del fenomeno terroristico *de quo*. Dall'isolamento volontario<sup>62</sup> del *lone wolf*, però, consegue l'effetto psicologico che il gruppo terroristico diventa fulcro centrale ed esclusivo per l'identità dell'estremista che deve necessariamente nutrire la propria ideologia attraverso i mezzi di comunicazione tecnologica quali internet.<sup>63</sup> Pertanto, la presenza delle organizzazioni terroristiche su internet nonché la diffusione del materiale per l'auto-addestramento facilitano lo sviluppo di soggetti capaci e disposti ad associarsi, a titolo individuale, all'ideologia estremista.

L'attività criminale di queste due tipologie di soggetti, che potrebbero anche coincidere nella stessa persona, costituisce il bersaglio principale cui mirano sia la riforma antiterrorismo del 2015 sia gli altri interventi legislativi in contrasto al terrorismo successivamente emanati.

### 3. Le misure di contrasto al terrorismo: Il d.l. antiterrorismo del 2015

Di fronte all'evoluzione della criminalità terroristica di matrice islamica in Europa (v. sopra, *sub* 1.) e specificamente a seguito dell'attentato di Parigi contro la sede della redazione del giornale "Charlie Hebdo" avvenuto il 7-1-2015, il legislatore italiano ha provveduto a rafforzare la tutela penalistica nella lotta al terrorismo, emanando il d.l. 18-2-2015, n. 7, pubblicato nella GU 19-2-2015, n. 41, convertito con modificazioni dalla l. 17-4-2015, n. 43, recante «Misure

---

*nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 940-941; INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico*, cit., 1328-1329; PELISSERO, *Delitti di terrorismo*, cit., 188-189, 194-197; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 123; per approfondire cfr. BERGEN, *United States of Jihad: investigating America's homegrown terrorists*, New York, 2016, 56-84 nonché GILL, *Lone-Actor Terrorists*, cit.; cfr. anche la definizione del fenomeno del 'lupo solitario' dal CONSIGLIO SUPERIORE DI MAGISTRATURA nel parere del 18-3-2015 richiesto dal Ministero della Giustizia e disponibile sul sito internet del CSM ([www.csm.it](http://www.csm.it)): «Per questa via, l'area della punibilità viene estesa ai terroristi che operano sganciati da sodalizi e da organizzazioni (cosiddetti lupi solitari), in ossequio ad una linea di tendenza seguita anche da altri Paesi europei, quali la Francia, dove è stata introdotta la fattispecie di impresa terroristica individuale»; nonché la definizione elaborata da SPAANJ, *The Enigma of Lone Wolf Terrorism: An Assessment*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, 33, 854-870, secondo la quale l'attacco del lupo solitario è un «terrorist attacks carried out by persons who (a) operate individually, (b) do not belong to an organized terrorist group or network, and (c) whose modi operandi are conceived and directed by the individual without any direct outside command or hierarchy.»

<sup>62</sup> WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 202-203: «In die sich steigernde Isolation einer terroristischen Gruppe einzutreten und einzuwilligen und sich deren Normen unterzuordnen, setzt daher die Bereitschaft voraus, sich von seinen bisherigen sozialen Beziehungen und Aktivitäten immer mehr zurückzuziehen und letztlich zu entfremden. Ein sozial voll integriertes und zufriedenes Individuum wird hierzu nur selten bereit sein. Deshalb ist davon auszugehen, dass es sich entweder nicht um sozial aktive und integrierte Personen handelt oder aber die Individuen kein positives Selbstwertgefühl aufweisen und dies durch eine neue soziale Identität zu kompensieren versuchen.»

<sup>63</sup> Pertanto, WEIMANN, *Terrorism in Cyberspace*, cit., 67-69, parla di branco virtuale di lupi («virtual pack»).

urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione»<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> A proposito del d.l. 18-2-2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17-4-2015, n. 43, cfr. BAIOCCHETTI, *Il nuovo reato di "detenzione abusiva di precursori di esplosivi" ex art. 678-bis c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 48-49; BALBO, *Il procedimento di espulsione amministrativa dello straniero che abbia preso parte ad un conflitto estero a sostegno di un'organizzazione terroristica*, in *Antiterrorismo*, cit., 156-163; BALDARI, *Il nuovo ambito applicativo del trattamento dei dati da parte delle Forze di polizia*, in *Antiterrorismo*, cit., 237-244; BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in *Il nuovo "pacchetto"*, cit., 21-44; ID., *Le nuove disposizioni sulla tutela processuale, sulle garanzie funzionali e sulle attività di informazione del personale dei servizi segreti*, in *ivi*, 105-127; BISANTI, *Attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza con funzioni di polizia di prevenzione*, in *Antiterrorismo*, cit., 257-261; ID., *Identità di copertura, tutela del personale nel corso di procedimenti giudiziari e attività di informazione di ricerca elettronica verso l'estero*, in *ivi*, 261-266; CABONI, *Il nuovo delitto di "organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo" ex art. 270-quater.1 c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 5-16; CAPUTO, *Tra viaggi e miraggi: L'impatto sul codice penale delle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Il nuovo volto*, cit., 77-116; COCCIA, *Aggiornamento telematico dell'elenco dei siti internet sospetti*, in *Antiterrorismo*, cit., 179-188; ID., *Inibizione all'accesso dei siti sospetti*, in *ivi*, 188-196; ID., *La procedura di rimozione dei siti sospetti*, in *ivi*, 196-202; COLAIOCO, *Brevi note a margine*, cit.; CONZ, *Modifiche agli artt. 380 e 381 c.p.p.*, in *tema di arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza*, in *Antiterrorismo*, cit., 120-126; ID., *L'acquisizione di documenti e dati informatici conservati all'estero*, *ivi*, 126; ID., *Novità extra codicem: disposizioni in materia di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico*, in *ivi*, 126-128; ID., *Trattamento penitenziario: estensione del divieto di concessione dei benefici ai condannati per taluni delitti*, in *ivi*, 177-178; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 947-961; ID., *Il nuovo sistema di prevenzione del "terrorismo"*, in *Il nuovo volto*, cit., 159-180; COVIELLO, *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti umani fondamentali*, in *Riv. pol.*, 2015, 369-378; D'AIUTO, *Il nuovo termine di deposito del verbale sintetico di intercettazione ex art. 226 disp. att. c.p.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 107-120; DAMBRUOSO, *I recenti provvedimenti antiterrorismo (D.L. 18 febbraio 2015, n. 7): considerazioni introduttive*, in *Trattato di Diritto Penale - Parte Generale e speciale - Riforme 2008-2015*, a cura di Cadoppi-Canestrari-Manna-Papa, Torino, 2015, 157-158; ID., *Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quater c.p.)*, in *ivi*, 158-159; ID., *La nuova fattispecie di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo (art. 270-quater.1 c.p.)*, in *ivi*, 159-160; ID., *Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies c.p.)*, in *ivi*, 160-162; ID., *Istigazione a commettere alcuno dei delitti previsti dai capi primo e secondo (art. 302 c.p.)*, in *ivi*, 162-163; ID., *L'istigazione a delinquere (art. 414 c.p.)*, in *ivi*, 431-432; ID., *La nuova fattispecie di detenzione abusiva di precursori di esplosivi (art. 678-bis c.p.)*, in *ivi*, 957-958; ID., *La nuova fattispecie di omissioni in materia di precursori di esplosivi (art. 679-bis c.p.)*, in *ivi*, 958-959; DE GENNARO, *Nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa*, in *Antiterrorismo*, cit., 227-236; FARINA, *Modifiche all'art. 270-quater c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 1-5; FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 926-947; ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 339-370; LANNI, *Modifiche all'art. 497 c.p.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 96-107; LEOTTA, *La repressione*, cit.; ID., *Ampliamento dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria*, in *Antiterrorismo*, cit., 129-141; ID., *I provvedimenti di urgenza di applicazione delle misure di prevenzione personali antiterrorismo*, in *Antiterrorismo*, cit., 142-144; ID., *Applicazione delle circostanze aggravanti ex art. 71 d.lgs. n. 159/2011, nell'ipotesi di commissione di reati di terrorismo da parte di persona sottoposta ad una misura di prevenzione personale*, in *Antiterrorismo*, cit., 145-146; MARTINELLI, *Colloqui a fini preventivi con dete-*

Si tratta ormai del terzo intervento legislativo incisivo di lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica che viene emanato immediatamente dopo un attentato di notevole entità: infatti, a seguito dell'11-9-2001 fu emanato il d.l. 18-10-2001, n. 374; l'esperienza degli attacchi a Londra del 7-7-2005 comportò l'approvazione del d.l. 27-7-2005, n. 144 e la reazione legislativa all'attacco a Parigi consisté nel d.l. 18-2-2015, n. 7.<sup>65</sup> Infine, a seguito degli attacchi compiuti in tutta l'Europa nella prima metà dell'anno 2016, il legislatore è intervenuto nuovamente nel complesso normativo antiterrorismo con l'emanazione della l. 28-7-2016, n. 153.<sup>66</sup>

---

*nuti ed internati*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., 45-53; MUSICCO, *Il nuovo reato di "omissioni in materia di precursori di esplosivi" ex art. 679bis, c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 49-58; PANARELLO, *Ambito di applicazione delle garanzie funzionali nelle ipotesi dei delitti di terrorismo*, in *Antiterrorismo*, cit., 245-256; PASTORE, *La sanzione amministrativa di omessa segnalazione all'Autorità delle transazioni sospette*, in *Antiterrorismo*, cit., 58-62; PIANESE, *L'istituzione della Direzione nazionale (antimafia e) antiterrorismo. Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione... e le conseguenti modifiche al codice di procedura penale*, in *Antiterrorismo*, cit., 63-96; PIATTOLI, *Principio di proporzionalità*, cit., 885-894; NAZZARO, *Le misure*, cit., 822-829; PICIERNO, *Modifiche all'art. 414 c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 39-48; REY, *Modifiche all'art. 270-quinquies c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 17-33; ROBERTI, *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., 129-149; RONCO, *In G.U. le nuove misure*, cit.; SABRA PIAZZA, *Modifiche all'art. 302 c.p.*, in *Antiterrorismo*, cit., 33-39; SALVINI, *Potenziamento e proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate*, in *Antiterrorismo*, cit., 203-221; SERRA, *Il permesso di soggiorno a fini investigativi*, in *Antiterrorismo*, cit., 223-227; SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete al terrorismo: black list, inibizione dell'accesso dei siti, rimozione del contenuto illecito e interdizione dell'accesso al dominio internet*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., 55-74; ID., *Il trattamento*, cit., 1484-1495; SIMEONE, *I reati associativi*, cit., 282-284; TOCCI, *Il nuovo delitto di "violazione delle misure imposte con provvedimenti di urgenza"*, in *Antiterrorismo*, cit., 147-155; VALSECCHI, *Le modifiche alla norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., 3-18; VICARI, *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo. Ulteriori incertezze sulla normativa delle armi*, *Riv. pol.*, 2015, 809-823; VIOLA, *Le nuove misure investigative, processuali e ordinamentali per il contrasto al terrorismo*, in *Il nuovo volto*, cit., 117-157.

<sup>65</sup> DI BITONO, *Terrorismo internazionale, procedura penale*, cit., 1187-1191; FASANI, *Le nuove fattispecie*, cit., 926-927; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 203-205; PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo*, cit., 1769; PASCULLI, *La normalizzazione della prevenzione eccezionale del crimine globale*, in Bonini-Busatta-Marchi (a cura di), *L'eccezione*, cit., 322 ss.; RESTA, *Ancora sul terrorismo*, cit., 509-510; SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., 224-230; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 118-119; WENIN, *La strumentalizzazione della logica "amico-nemico" nel rovesciamento del rapporto "eccezione (illiceità) - regola (liceità)?"*, in Bonini-Busatta-Marchi (a cura di), *L'eccezione*, 304-306 con delle critiche alle risposte legislative di tipo emergenziale; a proposito della tecnica legislativa, cfr. CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità della riserva di legge nel diritto penale*, Napoli, 2012, 130-136; DI AGOSTA, *Democrazia, legalità, politica criminale dell'emergenza. L'uso del decreto legge in materia penale*, in *Cass. pen.*, 2014, 3149-3168 nonché PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo internazionale*, cit., 1782-1787; per un'accurata ricostruzione degli interventi legislativi antecedenti alla d.l. antiterrorismo del 2015 cfr., per tutti, PICCI, «*Terrorismo*», cit., 826-828, 828-831.

<sup>66</sup> Cfr. BERTOLESI, *Ancora nuove norme in materia di terrorismo*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); LEOTTA, *La nuova disciplina antiterrorismo, introdotta con la legge 153/2016*, in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it).

Già il titolo della legge di riforma del 2015 prospetta la complessità delle finalità perseguite dal legislatore, il quale si concentra principalmente nell'adottare misure di prevenzione e repressione del terrorismo, nell'impegno nelle missioni internazionali, nonché nella cooperazione internazionale per allinearsi, *in quo modo*, anche alla strategia antiterrorismo<sup>67</sup> dell'Unione europea del 2005 fondata sui quattro pilastri della prevenzione, protezione, perseguimento e risposta operante «a livello nazionale, europeo e internazionale per ridurre la minaccia terroristica e la nostra vulnerabilità agli attacchi e stabilisce gli obiettivi a cui mirare per impedire il reclutamento di nuovi terroristi, assicurare una migliore protezione dei bersagli potenziali, indagare sui membri delle reti esistenti, perseguirli e migliorare la nostra capacità di risposta e di gestione delle conseguenze degli attacchi terroristici»<sup>68</sup>.

In tale ottica, la riforma antiterrorismo del 2015 ottempera alle prescrizioni di diritto internazionale e specificamente *in primis* alle indicazioni provenienti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella Risoluzione n. 2170 del 15-8-2014, intitolata «*Condemning Gross, Widespread Abuse of Human Rights by Extremist Groups in Iraq, Syria*» nonché dalla Risoluzione n. 2178 del 24-9-2014 («*Threats to international peace and security caused by terrorist acts*»), entrambe più volte richiamate dal legislatore nel testo del decreto-legge e nel disegno di legge di conversione della riforma *de qua*.<sup>69</sup> La risoluzione n. 2170/2014 riafferma, tra l'altro, l'obbligo per gli Stati membri di garantire «*that any measures taken to combat terrorism, including while implementing this resolution, comply with all their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and international humanitarian law, and underscoring that effective counter-terrorism measures and respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are complementary and mutually reinforcing, and are an essential part of a successful counter-terrorism effort, and notes the importance of respect for the rule of law so as to effectively prevent and combat terrorism*». In merito ai combattenti

<sup>67</sup> A proposito dei pilastri strategici antiterrorismo perseguiti dal Regno Unito cfr. ASHWORTH-ZEDNER, *Preventive Justice*, cit., 191-192: «The Prevent strategy now focuses on three narrower targets: to 'respond to ideological challenge', to 'prevent people from being drawn into terrorism' and to 'work with sectors and institutions where there are risks of radicalisation'».

<sup>68</sup> Cfr. doc. n. 14469/3/05 del 30-11-2005, disponibile sul sito del Consiglio dell'Unione europea, all'indirizzo [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu); cfr. anche la Riunione informale dei capi di Stato e di governo del 12-2-2015 in cui sono individuate i seguenti tre obiettivi: (1) garantire la sicurezza dei cittadini dell'UE; (2) pervenire la radicalizzazione e tutelare i valori dell'UE; (3) cooperare con i partner internazionali dell'UE.

<sup>69</sup> A tal proposito, cfr. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 929-930; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 120; nonché, in generale, SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., 99-112, 113-138, 139-164.

all'estero (c.d. *foreign fighters*), la risoluzione sollecita tutti gli Stati membri «*to take national measures to suppress the flow of foreign terrorist fighters to, and bring to justice, in accordance with applicable international law, foreign terrorist fighters of, ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, reiterates further the obligation of Member States to prevent the movement of terrorists or terrorist groups, in accordance with applicable international law, by, inter alia, effective border controls, and, in this context, to exchange information expeditiously, improve cooperation among competent authorities to prevent the movement of terrorists and terrorist groups to and from their territories, the supply of weapons for terrorists and financing that would support terrorists*». Nella medesima direzione, la risoluzione n. 2178/2014 afferma, tra l'altro, che «*all States shall prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents*» e sollecita gli Stati membri «*to intensify and accelerate the exchange of operational information regarding actions or movements of terrorists or terrorist networks, including foreign terrorist fighters, especially with their States of residence or nationality, through bilateral or multilateral mechanisms, in particular the United Nations*». In più, il Consiglio di Sicurezza esorta «*to improve international, regional, and subregional cooperation, if appropriate through bilateral agreements, to prevent the travel of foreign terrorist fighters from or through their territories, including through increased sharing of information for the purpose of identifying foreign terrorist fighters, the sharing and adoption of best practices, and improved understanding of the patterns of travel by foreign terrorist fighters, and for Member States to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law*».<sup>70</sup> Infine, la legge di riforma *de qua* fa riferimento al Regolamento UE n. 98 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 15-1-2013 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi. In particolare, l'art. 4, co. 1, della fonte europea vieta in via generale la messa a disposizione di precursori di esplosivi, soggetti a restrizioni, a soggetti privati che non pos-

---

<sup>70</sup> Critico avverso la «deprecabile prassi legislativa, [...] che rende le fattispecie antiterrorismo mere traduzioni di atti comunitari, introdotte nell'ordinamento con decreto-legge»: FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 111-147, 340 con ulteriori rinvii.

sano neanche introdurli, detenerli o usarli. In deroga a tale regola generale, la normativa sottopone la circolazione e l'uso di tali sostanze a una serie di obblighi e restrizioni per l'attività commerciale o di impresa. L'art. 9 del Regolamento UE n. 98/2013 prescrive l'obbligo per l'operatore economico di segnalare transazioni sospette, sparizioni e furti delle sostanze *de quibus* presso un "punto di contatto nazionale" previamente costituito dallo Stato membro. Ciò premesso, il complesso normativo italiano emanato nella primavera del 2015, si compone di cinque Capi contenenti complessivamente ventisette articoli che non solo incidono sul diritto penale sostanziale e processuale, sul diritto della prevenzione o sull'ordinamento penitenziario, ma influiscono altresì su diversi settori dell'ordinamento italiano, ossia il controllo della rete (art. 2); la detenzione, uso e tracciabilità di armi e sostanze esplodenti (art. 3); la conservazione dei dati del traffico telefonico (art. 4-*bis*); la collaborazione di giustizia (art. 6-*bis*)<sup>71</sup>; la segnalazione di operazioni sospette ai fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (art. 6-*ter*); il trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia (art. 7); le garanzie funzionali e la tutela del personale dei servizi di informazione per la sicurezza (art. 8). A questo complesso articolato che compone il Capo I si affiancano nel Capo II le norme in merito al coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, all'interno degli artt. 9 e 10, nonché i Capi III (artt. da 11 a 16) e IV (artt. da 17 a 19-*bis*) sulle missioni internazionali e le iniziative di cooperazione allo sviluppo. Infine, l'ultimo Capo V (artt. 20 e 21) contiene le disposizioni in materia di copertura finanziaria e relative all'entrata in vigore della normativa.

Il d.l. 18-2-2015, n. 7, in seguito alla sua conversione con modificazione tramite la l. 17-4-2015, n. 43, è stato oggetto di tre riforme sopravvenute, ossia:

- d.l. 19-6-2015, n. 78 («Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali»), convertito con modificazioni dalla l. 6-8-2015, n. 125 con modifica dell'art. 5, co. 1, d.l. antiterrorismo in merito alla proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate;
- d.l. 25-11-2015, n. 185 («Misure urgenti per interventi nel territorio»), convertito con modificazioni dalla l. 22-1-2016, n. 9, con ulteriore modifica dell'art. 5, co. 1, d.l. antiterrorismo in merito alla proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate in occasione dello svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia e di alcune specifiche aree del territorio nazionale;

---

<sup>71</sup> In tema, v. cfr. CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 951 - 952.

- d.l. 30-12-2015, n. 210 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»), convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21, relativamente all'art. 4-bis, co. 1, 2 e 3, d.l. antiterrorismo sulla proroga dei termini in materia di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico.<sup>72</sup>

Infine, il complesso penale antiterrorismo è stato recentemente modificato dalla L. 28 luglio 2016, n. 153. La legge, ratificando cinque atti internazionali volti alla prevenzione e al contrasto al terrorismo, introduce nel codice penale tre nuove fattispecie incriminatrici, ossia il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-*quinquies*.1 c.p.), la sottrazione di beni o denaro sottoposti al sequestro (art. 270-*quinquies*.2 c.p.) nonché gli atti di terrorismo nucleare (art. 280-*ter* c.p.).

#### **4. (Segue) Le modifiche di diritto penale sostanziale in materia di terrorismo**

Il d.l. n. 7/2015 ha avuto un notevole impatto sulle fonti antiterrorismo in senso stretto<sup>73</sup> attraverso l'introduzione di tre ipotesi delittuose. In tale contesto, il legislatore ha ritenuto opportuno, inoltre, incidere sulle ipotesi delittuose di istigazione. Infine, sotto il profilo sanzionatorio, si è introdotta una circostanza ad effetto speciale nonché un'ipotesi di pena accessoria.

##### **4.1. Ampliamento delle fattispecie associative**

In primo luogo, è stato inserito un nuovo secondo comma dell'art. 270-*quater* c.p., che punisce il c.d. arruolamento passivo, colmando *in quo modo* la lacuna formale<sup>74</sup> della non punibilità della persona arruolata. In origine, la fattispecie dell'arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale, dapprima introdotta dall'art. 15, d.l. n. 144/2005, puniva solamente il reclutamento attivo di combattenti al fine di realizzare azioni terroristiche ovvero di persone destinate a ricevere un medesimo addestramento ed inviate in campi organizzati a tale specifico scopo.<sup>75</sup> In seguito alla riforma *de qua*, anche la persona arruolata è penalmente responsabile e soggiace alla pena della reclusione da 5 a 8 anni. L'ambito di applicazione della nuova fattispecie è sussidiario alle ipotesi di partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo

---

<sup>72</sup> Cfr. LEOTTA, *La repressione*, cit.

<sup>73</sup> L'espressione è di LEOTTA, *La repressione*, cit.

<sup>74</sup> VALSECCHI, *Le modifiche*, cit., 6; cfr. anche CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 80-81 e FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 343 parla a proposito del sanamento, da parte del legislatore, di un'apparente asimmetria normativa.

<sup>75</sup> A proposito dell'art. 270-*quater* c.p. *ante* riforma cfr., per tutti, REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie*, cit., 225-234.

(art. 270-*bis* c.p.) e all'addestramento ad attività con finalità di terrorismo, anche internazionale (art. 270-*quinquies* c.p.)<sup>76</sup>

*In secundis* è stata introdotta *ex novo* la fattispecie di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p., che punisce l'organizzazione, il finanziamento nonché la propaganda di trasferimenti per finalità di terrorismo.<sup>77</sup> Il reato *de quo* si presenta quale specifico strumento di lotta ai c.d. *foreign fighters* (v. sopra, *sub* 2), cioè alle persone che si recano presso paesi ove si pratica la *jihad*.<sup>78</sup> In sede di conversione si è specificato che i viaggi<sup>79</sup> finalizzati al compimento di condotte con finalità

<sup>76</sup> In senso critico CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 83, 85 nonché FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 346-352; ID., *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 935-936: «La verità è che la norma in commento, figlia dell'ipertrofia simbolico-bellicistica cui prima si è fatto cenno, stenta a trovare, a livello sistematico, uno spazio di operatività libero da altre ipotesi delittuose [...] Sempre che la norma non vada ad arricchire l'arsenale simbolico delle fattispecie antiterrorismo sostanzialmente disapplicate, il rischio a livello di criminalizzazione secondaria è che si colpiscano estremisti che, senza realizzare alcuna condotta concretamente offensiva, si siano limitati a prenotare biglietti per zone (limitrofe a quelle) ove si svolgono lotte jihadiste ovvero che siano entrati in contatto con referenti di stanza in tali zone ovvero ancora che si siano dimostrati, a livello meramente verbale, disponibili a compiere atti di terrorismo, magari al telefono con un presunto "arruolatore". Lo strumento diverrebbe idoneo a reprimere situazioni di mera pericolosità sociale, ancora più distanti dalla potenziale lesione di beni giuridici rispetto alle norme ad oggi esistenti, già di per sé foriere di una tutela estremamente anticipata.»; nella medesima direzione si esprime pure DAMBRUOSO, *Arruolamento con finalità*, cit., 159; *contra*, invece, LEOTTA, *La repressione penale del terrorismo*, cit., 23, che identifica nell'arruolamento un *quid pluris* rispetto al mero accordo criminoso, «proprio poiché comporta, da parte dell'arruolato, il riconoscimento e l'accettazione di un vincolo nei confronti di un superiore gerarchico», concludendo, però, con un giudizio complessivamente critico. A proposito della struttura gerarchica di gruppi terroristici, e a *fortiori* dell'opinione espressa da LEOTTA, cfr. WILDFANG, *Terrorismus. Definition*, cit., 250: «Reine Netzwerkformen sind entgegen dem in der Öffentlichkeit vorherrschenden Bild dennoch realitätsfremd. Eine terroristische Untergrundgruppe bedarf bereits aus Sicherheitsgründen eines verlässlichen Führungselements bzw. eines Entscheidungssystems. Daneben wird die Gruppe durch ihre Identifizierung mit den Gruppennormen und -zielen zusammengehalten, was eine gewisse, zusätzliche Kontrolle bedeutet. Trotzdem bleibt eine erfolgreiche terroristische Gruppe in ihren einzelnen Organisationselementen flexibel, so dass sie sich veränderten Umweltbedingungen, insbesondere den Maßnahmen ihrer Gegner aber auch den ständig neuen Bedingungen einer globalisierten und medialen Welt, anpassen und optimal nutzen können.» In tema si v. anche FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 51-61.

<sup>77</sup> Rileva l'indeterminatezza del precetto DAMBRUOSO, *La nuova fattispecie di organizzazione*, cit., 160, osservando che «[i]ntendendosi, infatti, il concetto di viaggio come qualsiasi spostamento da un luogo ad un altro potrebbe risultare particolarmente difficile provare un nesso con la finalità terroristica dello stesso.»; nella medesima direzione FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 356, che rileva «l'infelice sovrapposizione casistica, all'interno di una norma a più fattispecie, di condotte tra loro eterogenee.»

<sup>78</sup> Cfr. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 938: «In ambito jihadista, piuttosto, si ha a che fare con persone che, per ragioni di carattere assiologico, forniscono assistenza logistica ai potenziali martiri, consentendo loro di raggiungere Paesi ove si pratica la guerra santa, senza pretendere soldi né "sfruttando" alcun fenomeno criminoso, ma anzi offrendosi gratuitamente per una comune finalità di matrice religiosa.»

<sup>79</sup> Sul termine «viaggi» cfr. CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 88-90.

di terrorismo devono svolgersi in territorio estero. La nuova fattispecie prevede la pena della reclusione da 5 a 8 anni.

Infine, è stata introdotta un'ipotesi specifica di addestramento ad attività terroristica, attraverso l'inserimento di un secondo periodo al co. 1 dell'art. 270-*quinquies* c.p. Infatti, mentre prima della riforma era prevista solamente la responsabilità dell'addestramento attivo,<sup>80</sup> in seguito all'intervento del d.l. anti-terrorismo del 2015 viene estesa la responsabilità penale alla persona che, avendo acquisito - anche autonomamente - le istruzioni per il compimento di atti violenti ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo, mette in atto comportamenti univocamente finalizzati alla consumazione delle condotte di cui all'art. 270-*sexies*. Va osservato che la responsabilità penale per l'addestramento passivo, a differenza dell'ipotesi di addestramento attivo, è integrata soltanto nel momento in cui la persona addestrata pone in essere comportamenti finalizzati a commettere le condotte terroristiche.<sup>81</sup> Il criterio dell'univocità dei comportamenti finalizzati alla commissione delle condotte di terrorismo è stato inserito in sede di conversione.<sup>82</sup> La realizzazione della fattispecie comporta l'applicazione della pena della reclusione da 5 a 10 anni.

Un anno dopo la riforma, il legislatore è intervenuto ancora una volta sul complesso normativo antiterrorismo, introducendo tre nuove fattispecie. La nuova disciplina del 2016 mira a due aspetti distinti, e cioè da un lato il finanziamento dell'attività terroristica, dall'altro lato l'organizzazione di materiale per la costruzione di arma di distruzione di massa nucleare.

Così, fuor dai casi di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*quater*.1., c.p., la nuova norma sub art. 270-*quinquies*.1 c.p. punisce chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento di condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p. La fattispecie prevede la pena della reclusione da 5 a 10 anni.

<sup>80</sup> A proposito dell'art. 270-*quinquies* c.p. ante riforma cfr., *ex multis*, REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie*, cit., 234-237, 242-248 nonché WENIN, *Disposizioni sull'addestramento*, cit., 1893-1924.

<sup>81</sup> Secondo FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 942; ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 363, ciò costituisce il «vero punto dolente della nuova fattispecie.»; cfr. anche WENIN, *La strumentalizzazione*, cit., 293-304.

<sup>82</sup> Infatti, in uno dei primi commenti sul decreto-legge antiterrorismo si è criticamente osservato che «sarà sufficiente, ad esempio, informarsi sul tipo di cesoie occorrenti per tagliare fini elettrici [...] e poi uscire di casa per andare ad acquistarle» ovvero «informarsi su "wikipedia.it" sui precursori di esplosivi e stampare le istruzioni acquisite.»; CAVALIERE, *Considerazioni critiche*, cit., 323. Pertanto, il legislatore, in sede di conversione in legge, ha ritenuto meritevole precisare il precetto attraverso l'inserimento della locuzione di univocità degli atti preparatori; in proposito cfr. anche PICCICHÈ, *Prime riflessioni della Corte di Cassazione*, cit., 1007.

sione da 7 a 15 anni. A questa fattispecie si affianca con l'art. 270-*quinquies*.2 c.p. una seconda ipotesi volta a contrastare il finanziamento di terrorismo e, nello stesso momento, a rafforzare penalmente le misure di prevenzione patrimoniali. Infatti, quest'ultima norma punisce con la pena della reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000 chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p.

Dall'altro lato, in ottemperanza e contestualmente alla ratifica della convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare firmata a New York il 14-9-2005, il legislatore ha introdotto la nuova fattispecie sub art. 280-*ter* c.p. intitolata "Atti di terrorismo nucleare". Il contenuto della nuova norma focalizza due aspetti preparativi con finalità di terrorismo ai sensi della definizione legale contenuta nell'art. 270-*sexies* c.p.: da un lato, viene punito con la pena della reclusione non inferiore a 15 anni il procurare a sé o ad altri materiale radioattivo nonché la creazione o l'impossessamento di ordigni nucleari, dall'altro lato, è prevista la pena della reclusione non inferiore a 20 anni per l'utilizzo di materiale radioattivo e di ordigni nucleari. Inoltre, l'art. 280-*bis*, co. 2, n. 2, c.p. punisce con la reclusione non inferiore a 20 anni chiunque, con finalità di terrorismo, utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare ovvero con il pericolo concreto che esso rilasci materiale radioattivo. L'attualità di un medesimo scenario del terrorismo nucleare, contro cui mira l'introduzione di quest'ultima fattispecie, è ravvisabile in un concreto fatto emerso dalle indagini di seguito agli attentati del 22-3-2016 a Bruxelles. Infatti, la polizia giudiziaria ha rilevato che i due attentatori suicidi spiavano con l'impiego di videocamere il direttore di un programma di ricerca e sviluppo nucleare presso la centrale nucleare di Liegi.

Complessivamente, allo stato attuale il codice penale prevede le seguenti fattispecie terroristiche di tipo associativo-organizzativo:<sup>83</sup>

- l'art. 270-*bis* c.p. (associazione con finalità di terrorismo), introdotto dall'art. 3, d.l. 15-12-1979, n. 625, convertito con modificazione dalla l. 6-2-1980, n.

---

<sup>83</sup> Per alcune osservazioni, alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015, in tema di bene giuridico tutelato cfr. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 930-933 nonché ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 202-207 con ulteriori rinvii. A proposito, cfr. PELISSERO, *Delitti di terrorismo*, cit., 170, che identifica nell'estensione della definizione di finalità di terrorismo alla dimensione internazionale un «mutamento qualitativo del bene giuridico offeso, marcando ulteriormente il progressivo allontanamento della fattispecie di contrasto al terrorismo internazionale dall'inquadramento, troppo ristretto, all'interno dei delitti contro la personalità dello Stato, tanto da giustificare l'individuazione di un nuovo, più ampio e qualitativamente diverso, bene giuridico, inteso come ordine pubblico mondiale.»; sul punto, v. anche MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 225-234.

15 e sostituito dall'art. 1, co. 1, d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla l. 15-12-2001, n. 438, incrimina al primo comma la partecipazione all'organizzazione terroristica<sup>84</sup> prevedendo la reclusione da 5 a 10 anni;

- l'art. 270-*bis* c.p. punisce al secondo comma la promozione, la costituzione, l'organizzazione, la direzione ed il finanziamento dell'associazione terroristica con la reclusione da 7 a 15 anni;

- l'art. 270-*ter* c.p. (assistenza agli associati), introdotto dall'art. 1, co. 1-*bis*, d.l. 18-10-2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla l. 15-12-2001, n. 438 e sussidiario all'art. 270-*bis* c.p. (nonché rispetto ai delitti di favoreggiamento di cui agli artt. 378 e 379 c.p.), punisce con la pena della reclusione fino a 4 anni chiunque, salvo il caso in cui l'assistito sia un prossimo congiunto, «dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-*bis*»;

- l'art. 270-*quater*, co. 1, c.p. (arruolamento attivo), introdotto dall'art. 15, co. 1, d.l. 27-7-2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31-7-2005, n. 155 e sussidiario all'art. 270-*bis* c.p., punisce con la pena della reclusione da 7 a 15 anni la condotta di chi «arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale»;

- l'art. 270-*quater*, co. 2, c.p. (arruolamento passivo), introdotto dall'art. 1, co. 1, d.l. 18-2-2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17-4-2015, n. 43 e sussidiario sia rispetto al delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. sia al delitto di addestramento passivo di cui all'art. 270-*quinquies*, co. 1, 2° per., c.p., punisce con la pena di reclusione da 5 a 8 anni chiunque si arruola per il compimento di atti con finalità di terrorismo;

- l'art. 270-*quater*.1 c.p. (organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo), introdotto dall'art. 1, co. 2, d.l. 18-2-2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17-4-2015, n. 43 e sussidiario sia rispetto al delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. che al delitto di arruolamento di cui all'art. 270-*quater* c.p., punisce con la reclusione da 5 a 8 anni «chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo»;

---

<sup>84</sup> Sulle varie problematiche dell'art. 270-*bis* c.p., cfr., *ex multis*, FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 172-235; VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 125-152.

- l'art. 270-*quinquies*, co. 1, 1° per., c.p. (addestramento attivo ad attività con finalità di terrorismo), introdotto dall'art. 15, co. 1, d.l. 27-7-2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31-7-2005, n. 155 e sussidiario rispetto il delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. incrimina la condotta di chi «addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale», con la reclusione da 5 a 10 anni;

- l'art. 270-*quinquies*, co. 1, 2° per., c.p. (addestramento passivo ad attività con finalità di terrorismo), introdotto dall'art. 1, co. 3, lett. a), d.l. 18-2-2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17-4-2015, n. 43 e sussidiario rispetto il delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p., punisce con la pena di reclusione da 5 a 10 anni chiunque è addestrato da terzi al compimento di atti di terrorismo nonché la persona auto-addestrata per il compimento degli atti di cui al primo periodo, a condizione che essi pongano in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270-*sexies* c.p.;

- l'art. 270-*quinquies*.1 c.p. (finanziamento di condotte con finalità di terrorismo), introdotto dall'art. 4, co. 1, lett. a), l. 28-7-2016, n. 153, e sussidiario sia rispetto al delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. sia a quello di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p., punisce con la reclusione da 7 a 15 anni la condotta di chi raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzata, destinata al compimento di condotte di cui all'articolo 270-*sexies* c.p.;

- l'art. 270-*quinquies*.2 c.p. (sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro), introdotto dall'art. 4, co. 1, lett b), l. 28-7-2016, n. 153, punisce con la pena della reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000 chiunque «sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro» per prevenire il finanziamento delle condotte finalizzate all'attività di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-*sexies* c.p.;

- l'art. 280-*ter* c.p. (atti di terrorismo nucleare), introdotto dall'art. 4, co. 1, lett. c), l. 28-7-2016, n. 153, prevede al primo comma la sanzione della reclusione non inferiore ad anni 15 per chiunque, con finalità di terrorismo, procura a sé o ad altri del materiale radioattivo ovvero riesce ad impossessarsi (o a creare) un ordigno nucleare. Inoltre, ai sensi del secondo comma è punito con la reclusione non inferiore ad anni 20 chiunque utilizza materiale radioat-

tivo o un ordigno nucleare con finalità di terrorismo, nonché «utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materiale radioattivo».

#### 4.2. Istigazione a mezzo informatico o telematico

In relazione ai caratteri propagandistici e comunicativi del crimine terroristico (v. *supra*, sub 2.), la riforma del 2015 incide in maniera specifica sulle ipotesi di istigazione a mezzo della rete quale canale di comunicazione di notevole rilievo prasseologico.<sup>85</sup> Infatti, il legislatore ha introdotto un secondo periodo al 1° co. dell'art. 302 c.p. ("istigazione a commettere alcuno dei delitti previsti dai capi primo e secondo"), prevedendo l'aumento fino ad un terzo della pena se la condotta istigativa è commessa «attraverso strumenti informatici o telematici». Inoltre, si è modificato il reato di istigazione a delinquere di cui all'art. 414 c.p., inserendo, da un lato, al 3° co. un secondo periodo che prevede l'aumento fino ad un terzo della pena se il soggetto che commette pubblica apologia di uno o più delitti o pubblicamente istiga a commettere delitti, contravvenzioni o uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si avvale di strumenti informatici o telematici. Dall'altro lato è stato inserito un secondo periodo al 4° co. della medesima disposizione, il quale prevede l'aumento fino a due terzi della pena se il soggetto si avvale di strumenti informatici o telematici nei casi di pubblica istigazione e pubblica apologia di crimini contro l'umanità e di delitti di terrorismo.

#### 4.3. Circostanza speciale e pena accessoria

Con la riforma *de qua* è stata inserita *ex novo* la circostanza speciale di cui al co. 2 dell'art. 270-*quinquies* c.p., che prevede l'aumento della pena fino ad un terzo se il fatto di chi addestra o istruisce di cui al primo comma della medesima norma è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.<sup>86</sup> Inoltre, la legge di conversione ha introdotto *ex novo* la pena accessoria della

<sup>85</sup> In tema, cfr. CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 99; VALSECCHI, *Le modifiche*, cit., 18; per alcuni rilievi critici, cfr. FASANI, *Le nuove fattispecie*, cit., 944-946.

<sup>86</sup> Per un inquadramento ragionevole della fattispecie, cfr. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 944-946; ID., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 369 che identifica il fondamento razionale della circostanza «nella più severa punizione di quel soggetto che si dimostra più pericoloso, in quanto dotato della "capacità aggiuntiva" di utilizzare gli strumenti informatici. Egli si rivelerebbe così in grado di raggiungere un numero superiore di persone e di indirizzarle verso il terrorismo attraverso il cd. *jihad virtuale*.»; VALSECCHI, *sub Art. 270-quinquies*, in *Codice penale commentato*, cit., 3023-3028, spec. 3026-3027.

perdita della potestà genitoriale nelle ipotesi di coinvolgimento<sup>87</sup> di un minore, ai sensi dell'art. 1, co. 3-*bis*, d.l. antiterrorismo, in caso di condanna per i delitti previsti dagli artt. 270-*bis*, 270-*quater*, 270-*quater*.1 e 270-*quinquies* c.p.<sup>88</sup>

#### 5. (Segue) Le modifiche di diritto penale sostanziale in materia di armi, uso e custodia di sostanze esplosive

Il d.l. antiterrorismo incide sull'uso e la custodia di sostanze esplodenti, sulla detenzione di armi comuni da sparo e dei relativi caricatori nonché sulla tracciabilità delle armi e delle sostanze esplosive.

Così, il legislatore ha modificato l'art. 497-*bis*, co. 1, c.p. che punisce il possesso di documenti di identificazione falsi validi per l'espatrio. La norma, originariamente introdotta dall'art. 10, co. 4, d.l. 27-7-2005, n. 144, convertita con modificazioni dalla l. 31-7-2005 e riformata dal d.l. antiterrorismo del 2015, prevede a seguito della recente riforma nella predetta ipotesi una pena aumentata pari alla reclusione da 2 a 5 anni, al fine di consentire l'applicazione della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 280, co. 2, c.p.p., modificato dall'art. 1, co. 1, lett. 0a), n. 1, d.l. 1-7-2013, n. 78, convertito con modifiche dalla l. 9-8-2013, n. 94.

Inoltre, nella materia *de qua* sono state introdotte *ex novo* due fattispecie. Da un lato, l'art. 678-*bis* c.p. punisce con la pena dell'arresto fino a 18 mesi e con l'ammenda fino a euro 1000 la detenzione abusiva di precursori di esplosivi. La fattispecie, inserita nelle contravvenzioni in materia di prevenzione di infortuni nelle industrie o nella custodia di materie esplodenti, contiene un riferimento al regolamento UE n. 98/2013 (v. *supra*, *sub* 3) e può essere commessa da chiunque, privo di titolo autorizzativo, introduce nello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di privati le sostanze o le miscele che le contengono indicate come precursori di esplosivi nell'allegato I del regolamento poco prima menzionato.<sup>89</sup> Dall'altro lato, l'art. 679-*bis* c.p. punisce con la pena dell'arresto fino a 12 mesi e con l'ammenda fino a euro 371 l'omessa denuncia di precursori di esplosivi.<sup>90</sup> La fattispecie, anch'essa inserita nelle con-

<sup>87</sup> In senso critico: DAMBRUOSO, *Arruolamento con finalità*, cit., 159, 162, in quanto «sia poco chiaro in che termini debba sostanziarsi il coinvolgimento del minore.»

<sup>88</sup> Sulla pena accessoria della perdita della potestà genitoriale cfr. VALSECCHI, *Le modifiche*, cit., 18.

<sup>89</sup> A tal proposito, osserva DAMBRUOSO, *Arruolamento con La nuova fattispecie di detenzione abusiva*, cit., 958, che «poiché le sostanze definite come precursori di esplosivi si rinvencono comunemente in cosmetici, fertilizzanti e prodotti per la pulizia, sarebbe stato forse più opportuno utilizzare le parole “senza giustificato motivo” al posto di “senza averne titolo”, ciò al fine di evitare future applicazioni insensate della norma.»; in senso critico CAVALIERE, *Considerazioni critiche*, cit., 10.

<sup>90</sup> Cfr. CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 105.

travvenzioni di cui al Libro III, Capo I, Sez. II, contiene analogamente il riferimento al regolamento UE n. 98/2013 e viene commessa da chiunque omette di denunciare il furto o la sparizione delle materie indicate come precursori di esplosivi negli Allegati I e II del regolamento poco prima menzionato. Diversamente da quanto previsto per l'ipotesi di cui all'art. 678-*bis* c.p., nel reato qui in commento il legislatore ammette l'accesso all'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* c.p. in alternativa alla pena detentiva o pecuniaria.

Ai sensi dell'art. 3, co. 3, d.l. antiterrorismo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro chiunque omette di segnalare all'Autorità le transazioni sospette, ossia quelle che presentano le condizioni di cui all'art. 9, co. 3, del regolamento UE n. 98/2013, relative alle sostanze indicate negli artt. I e II del predetto regolamento o le miscele o sostanze che le contengono.

In sede di conversione, il legislatore ha ampliato la portata dell'art. 3 d.l. antiterrorismo originariamente dedicata, come prospettato poc'anzi, all'integrazione della disciplina dei reati concernenti l'uso e la custodia di sostanze esplodenti, incidendo sulla disciplina della detenzione di armi comuni da sparo e dei relativi caricatori, nonché sulla tracciabilità delle armi e delle sostanze esplodenti.<sup>91</sup>

*In primis*, il legislatore ha preveduto per i commercianti e i fabbricanti di armi, per chi esercita l'industria della riparazione delle armi e per gli esercenti fabbriche, depositi o rivendite di esplosivi di qualsiasi specie (artt. 35 e 55, T.U. leggi di pubblica sicurezza) nonché per ogni impresa operante nel settore degli esplosivi ai sensi dell'art. 3, co. 2, d.lgs. 25-1-2010, n. 8, l'obbligo di comunicare tempestivamente alle Questure territorialmente competenti le informazioni e i dati previsti, avvalendosi di mezzi informatici o telematici al fine di assicurare al Ministero dell'Interno l'immediata raccolta delle informazioni in materia di armi, munizioni e sostanze esplodenti.

*In secundis*, il d.l. antiterrorismo incide sull'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 8/2010 e prevede dal 20-4-2015 l'obbligo per le imprese di istituire - o, in alternativa, di consorzarsi con altre imprese a fine di istituire e condividere - un sistema di raccolta dei dati per gli esplosivi per uso civile che comprenda la loro identificazione univoca lungo tutta la catena dalla fornitura e durante l'intero ciclo di vita dell'esplosivo, con la possibilità di pronta ed affidabile identificazione di coloro che ne hanno avuto il possesso. Inoltre, le imprese soggiacciono all'obbligo di provvedere alla verifica periodica del sistema di raccolta dei dati

---

<sup>91</sup> In tema cfr., per tutti, CIVELLO, «Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale», in *Dig. disc. pen.*, Agg. VII, Torino, 2013, 1-103.

e di proteggere i dati medesimi dal danneggiamento e dalla distruzione accidentali o dolosi.

In tema di obbligo di denuncia in capo ai detentori di armi, munizioni o materiale esplodenti ai sensi dell'art. 38, r.d. 18-6-1931, n. 773, il d.l. antiterrorismo introduce l'obbligo di denuncia per i caricatori in grado di contenere un numero superiore a 5 colpi per le armi lunghe e un numero superiore a 15 per le armi corte. La denuncia avrebbe dovuto avvenire entro il 4-11-2015, salvo le ipotesi di esclusioni dall'obbligo di denuncia di cui all'art. 38, r.d. n. 773/1931. Conseguentemente, il d.l. antiterrorismo incide sull'art. 697, co. 1, c.p. in merito alla detenzione abusiva di armi, ampliando l'ambito di applicazione della norma *de qua* alla detenzione abusiva di tali caricatori.<sup>92</sup> Tuttavia, i titolari delle licenze per la raccolta e la detenzione di armi da guerra e di armi ad esse analoghe, di munizioni, di uniformi militari o di altri oggetti destinati all'armamento e all'equipaggiamento di forze armate, per la fabbricazione, l'importazione e l'esportazione di tali prodotti (art. 28, r.d. n. 773/1931) nonché per le collezioni di armi artistiche, rare o antiche (art. 31, r.d. n. 773/1931), in relazione ai caricatori di cui all'art. 38, co. 1, 1° per., r.d. n. 773/1931, sono esonerati dalle autorizzazioni e dagli adempimenti previsti dalla normativa vigente ai sensi dell'art. 31, co. 1, del medesimo regio decreto riformato.

Infine, la novella antiterrorismo apporta alcune limitazioni in tema di attività venatoria. Così, il d.l. antiterrorismo incide sulla disciplina dell'art. 13, l. 11-2-1992, n. 157 dedicata ai mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, aggiunge all'art. 13, leg. cit. un nuovo co. 2-*bis* che vieta l'attività venatoria con l'uso del fucile rientrante tra le armi da fuoco semiautomatiche somiglianti ad un'arma da fuoco automatica di cui all'allegato I, categoria B, punto 7, direttiva 91/477/CEE del Consiglio di data 18-6-1991, nonché con l'uso di armi e cartucce a percussione anulare di calibro inferiore a 6 millimetri Flobert. Inoltre, il d.l. antiterrorismo prevede che alle armi escluse dall'uso venatorio di cui prima e detenute dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, continuino ad applicarsi i limiti numerici sulla detenzione vigenti anteriormente alla medesima data, mentre, in caso di cessione delle armi medesime, la detenzione, secondo il richiamo all'art. 10, co. 6, 1° per., l. 18-4-1975, n. 110, è limitata complessivamente a tre armi di tale genere.

---

<sup>92</sup> In tema, cfr. ALMA, *sub* art. 697, in *Codice penale commentato*, a cura di Dolcini-Gatta, 4° ed., Milano, 2015, tomo III, 1633-1644.

## 6. (Segue) Le modifiche di diritto penale processuale

Il d.l. antiterrorismo ha introdotto alcune modifiche organiche al diritto processuale penale, propiziando «una sempre più stretta sinergia tra attività preventiva e attività repressiva, con chiari raccordi tra attività di *intelligence* e attività di indagine penale»<sup>93</sup>. Infatti, non viene soltanto introdotta la possibilità di colloqui investigativi preventivi con detenuti ed internati nell'ambito dei reati di terrorismo di matrice internazionale, ma anche garantita ai membri dei servizi di sicurezza<sup>94</sup> con l'identità di copertura la segretezza delle loro generalità vere in sede di esame dibattimentale. Inoltre, di fronte al *modus operandi* dei nuovi gruppi terroristici (v. sopra, *sub* 2.), viene esteso l'ambito processuale del controllo statale sulla rete.<sup>95</sup> Una novità incisiva per l'attività procedimentale è costituita dall'istituzione di una Procura specializzata che coordina le indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo.<sup>96</sup>

### 6.1. Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e il coordinamento delle indagini contro il terrorismo

Il d.l. antiterrorismo prevede un articolato complesso di regole per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché per il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo.<sup>97</sup>

*In primis*, è stata istituita ai sensi del novellato art. 103, d.lgs. 6-9-2011, n. 159, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nell'ambito della Procura

<sup>93</sup> KOSTORIS, *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo, tra prevenzione, contrasto in rete e centralizzazione delle indagini*, in *Il nuovo 'pacchetto'*, cit., XV; cfr. anche MELILLO, *Il ruolo dei servizi di informazione. Il coordinamento investigativo*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., 141-167; SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., 230-231; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 121-123.

<sup>94</sup> A proposito dei servizi di sicurezza cfr., per tutti, ALBANO, «*Intelligence (ricerca di)*», in *Dig. Pen.*, Agg. V, Torino, 2010, 490-500, spec. 495.

<sup>95</sup> In merito alla riforma sulla *data retention* e sul trattamento dei dati personali per finalità di polizia si rinvia a SIGNORATO, *Contrasto al terrorismo*, cit., 75-90 nonché ID., *Il trattamento*, cit., 91-104.

<sup>96</sup> Cfr. ROBERTI, *Le nuove fattispecie di delitto*, cit., 538, che in occasione della riforma del 2005 rilevava la necessità dell'istituire «una centrale nazionale di coordinamento delle indagini giudiziarie in materia di terrorismo e di eversione, in assenza della quale anche le nuove fattispecie di delitto rischierebbero di rimanere difficilmente perseguibili.»; v. anche MELILLO, *Il ruolo dei servizi di informazione*, cit., 159-161; VIGNA, *Nuovo assetto e nuovi compiti della polizia giudiziaria*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., 113-140, spec. 128-140 nonché la ricostruzione dell'iter legislativo fino all'istituzione della Procura antimafia e antiterrorismo di ROBERTI, *Il coordinamento nazionale delle indagini*, cit., 129-140.

<sup>97</sup> A tal proposito, cfr. CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 959-960; ID., *Il nuovo sistema*, cit., 174-177; SIMEONE, *I reati associativi*, cit., 283-284; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 147-152; nonché ampiamente PIANESE, *L'istituzione della Direzione*, cit., 63-96 ed il contributo dello stesso Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ROBERTI, *Il coordinamento nazionale delle indagini*, cit., 129-149.

generale presso la Corte di cassazione.<sup>98</sup> Questa Procura specializzata si compone di un magistrato con funzioni di Procuratore nazionale antimafia, affiancato da due Procuratori aggiunti con funzioni semi-direttive di coordinamento nazionale nonché da relativi sostituti. L'incarico di tali procuratori ha una durata di quattro anni, rinnovabile una solta volta per altri quattro anni. Di seguito, la novella antiterrorismo del 2015 incide sugli artt. 104, 105 e 106 del codice antimafia, estendendo le disposizioni ivi previste all'ambito dell'antiterrorismo. Pertanto, il procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul Procuratore nazionale e sulla relativa direzione nazionale. In casi di particolare complessità ovvero richiedenti specifiche esperienze e competenze professionali, è prevista la facoltà del Procuratore nazionale di assegnare temporaneamente alle Procure distrettuali i magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia nonché, previo il loro consenso, magistrati di altre procure della Repubblica presso i tribunali.

I compiti di coordinamento e di impulso investigativo nei procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, co. 3-*bis* e co. 3-*quater*, c.p.p., nonché in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo, sono attribuiti al Procuratore nazionale antimafia sulla base del nuovo art. 371-*bis* c.p.p. che prevede, in particolare, la possibilità di avocazione ai sensi degli artt. 53, 372 e 412 c.p.p.<sup>99</sup>

Ai sensi del nuovo art. 117, co. 2-*bis*, c.p.p., il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede a diversi sistemi informativi nell'ambito delle sue funzioni *ex art.* 371-*bis* c.p.p. e cioè al registro delle misure di prevenzione di cui all'art. 81, d.lgs. n. 159/2011, alle banche-dati dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca-dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché agli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione.

In casi di contrasto tra pubblici ministeri in materia di criminalità organizzata e di richiesta delle parti private di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero, gli artt. 54-*ter* e 54-*quater* c.p. attribuiscono al Procuratore nazionale il potere di esprimere pareri indirizzati al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Inoltre, nei procedimenti per reati di cui all'art. 51, co. 3-

---

<sup>98</sup> Cfr. VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 149 che ritiene tale soluzione «lo strumento più adatto alla soluzione del problema relativo allo scambio di dati ed esperienze investigative» nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale.

<sup>99</sup> Sul ruolo centrale del nuovo art. 371-*bis* c.p.p. per i poteri attribuiti alla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, cfr. CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 948-949.

*quater*, c.p.p., il Procuratore generale presso la corte di appello informa il Procuratore nazionale sui provvedimenti adottati.

Nell'ambito dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere, nei casi di cui all'art. 51, co. 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai sensi dell'art. 724, co. 2, c.p.p., riceve dal Procuratore generale copia della rogatoria dell'autorità straniera.<sup>100</sup> Inoltre, in tema di trasmissioni di rogatorie ad autorità straniere, nell'ambito di procedimenti relativi ai delitti ex art. 51, co. 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., copia delle rogatorie dei magistrati del pubblico ministero è trasmessa al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ai sensi dell'art. 727, co. 5-*ter*, c.p.p.

## 6.2. Colloqui investigativi a fini preventivi

In ordine alle possibilità di colloqui investigativi<sup>101</sup> si è apportata una serie di modifiche al d.l. n. 144/2005.<sup>102</sup> Così, i servizi di informazione e sicurezza, già potendo chiedere l'autorizzazione a svolgere intercettazioni preventive ai sensi dell'art. 226 disp. att. c.p.p.,<sup>103</sup> sulla base del d.l. antiterrorismo del 2015 che introduce all'art. 4 d.l. n. 144/2005 *ex novo* i co. 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, possono chiedere l'autorizzazione a svolgere colloqui personali con detenuti o internati «al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale»<sup>104</sup>. Ai sensi del nuovo art. 4, co. 2-*bis*, d.l. n. 144/2005, modificato nuovamente con l'art. 4-*ter*, co. 1, d.l. 30-12-2015, n. 210, questa facoltà investigativa è stata limitata fino al 31-1-2017.<sup>105</sup>

L'iniziativa di autorizzazione per il colloquio a fini preventivi con detenuti ed internati spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, anche a mezzo del Direttore generale del DIS, mentre lo svolgimento dei colloqui è affidato ai direttori dei servizi di informazione per la sicurezza (AISE e AISI) oppure al personale dipendente espressamente delegato. Il destinatario della richiesta d'autorizzazione è il Procuratore generale presso la Corte d'Appello del di-

<sup>100</sup> A proposito, cfr. CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 951.

<sup>101</sup> In tema, v. CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 953-954; MARTINELLI, *Colloqui a fini preventivi*, cit., 45-53; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 130-136.

<sup>102</sup> In argomento cfr. CANTONE-D'ANGELO, *Una nuova ipotesi d'intercettazione preventiva*, in *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, cit., 45 - 94 per una panoramica ante riforma.

<sup>103</sup> In senso critico per motivi legati all'art. 15 Cost., si veda GARUTI, *Le intercettazioni preventive nella lotta*, cit., 1458 - 1459; PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo internazionale*, cit., 1777-1779.

<sup>104</sup> Infatti, secondo VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 131, la facoltà concessa ai servizi di intelligence di procedere a colloqui investigativi costituisce la più decisa innovazione in questo contesto.

<sup>105</sup> In senso critico si esprime VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 135, osservando che si tratterebbe di un mero formalismo poiché sarebbe auspicabile la proroga dello strumento *de quo*.

stretto in cui si trova l'istituto penitenziario ospitante il relativo detenuto o internato, che autorizza la richiesta in presenza di «specifici e concreti elementi informativi che rendano assolutamente indispensabile l'attività di prevenzione».

Una volta avvenuto il colloquio *de quo*, l'art. 4, co. 2-*quater*, d.l. n. 144/2005 riformato impone l'obbligo di comunicazione scritta dell'avvenuto svolgimento nel termine di 5 giorni (art. 226, co. 3, disp. att. c.p.p.) sia al Procuratore generale che ha rilasciato l'autorizzazione, sia al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.<sup>106</sup> Il termine, invece, è di 10 giorni se sussistono esigenze di traduzione delle comunicazioni o conversazioni. Per motivi legati al controllo istituzionale dell'attività d'*intelligence*<sup>107</sup>, è previsto dal nuovo art. 4, co. 2-*quater*, d.l. n. 144/2005, l'obbligo di comunicazione entro 30 giorni dalla data di svolgimento del colloquio al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. La documentazione sulle autorizzazioni ai colloqui nonché le successive comunicazioni sono annotate in un apposito registro riservato, tenuto presso le Procure generali di Corte d'Appello. In deroga alla disciplina ordinaria che prevede l'obbligo di distruzione dei verbali e dei supporti di seguito alla verifica sulla conformità delle attività compiute all'autorizzazione, l'art. 226, co. 3-*bis*, disp. att. c.p.p. prevede la facoltà, da parte del Procuratore adito, di autorizzare la conservazione dei dati acquisiti (esclusi i contenuti delle comunicazioni) per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, quando tali siano indispensabili per la prosecuzione dell'attività prevenzionistica dei delitti per cui sono consentite le relative intercettazioni.<sup>108</sup>

In merito all'utilizzabilità processuale del colloquio *de quo*, l'art. 4, co. 2-*quinqüies*, d.l. n. 144/2005 contiene, tra l'altro, un richiamo all'art. 226, co. 5, disp. att. c.p.p., chiarendo *in quo modo* che gli elementi raccolti nei colloqui ai fini preventivi «non possono essere utilizzati nel procedimento penale fatti salvi i fini investigativi»<sup>109</sup>. Con riferimento a notizie di reato emerse dai colloqui in commento, l'art. 4, co. 2-*quinqüies*, leg. cit., richiamando l'art. 23, co. 6, 7 e 8 della l. 3-8-2007, n. 124, impone ai conducenti il colloquio, ossia i Direttori dei servizi di informazione per la sicurezza o personale dipendente espressamente delegato, l'obbligo di denunciare i fatti costituenti reato al rispettivo direttore (qualora egli stesso non avesse condotto il colloquio), il quale informa senza ritardo il Presidente del Consiglio dei ministri o l'Autorità delegata. Inoltre, il Direttore generale del DIS o i direttori dei singoli servizi

<sup>106</sup> In tema, cfr. VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 133-134.

<sup>107</sup> Così MARTELLI, *Colloqui a fini preventivi*, cit., 49-50.

<sup>108</sup> VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 146.

<sup>109</sup> Cfr. VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 136 e MARTINELLI, *Colloqui a fini preventivi*, cit., 50-53.

di informazione per la sicurezza hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reato e desunti dal colloquio, anche se tale comunicazione, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri ed in presenza di stretta necessità al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza, può essere ritardata.<sup>110</sup>

Infine, si è riformata la normativa relativa ai permessi di soggiorno a fini investigativi previsti dall'art. 2, co. 2, d.l. n. 144/2005.<sup>111</sup> La disciplina prevede l'ipotesi del rilascio allo straniero, da parte del questore su iniziativa propria o mediante segnalazione dei direttori dei Servizi di informazione e di sicurezza o dei responsabili di livello almeno provinciale delle Forze armate ovvero su richiesta del Procuratore della Repubblica, di un permesso di soggiorno speciale per un anno, rinnovabile per periodi eguali, nel caso in cui il medesimo straniero, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per delitti commessi con finalità di terrorismo (anche internazionale) o di eversione dell'ordine democratico, abbia offerto all'autorità giudiziaria o di polizia una collaborazione del genere di cui all'art. 9, co. 3, d.l. 15-1-1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 16-1-1991, n. 82. La riforma antiterrorismo del 2015 introduce la previsione della possibilità di ottenere il permesso nell'ipotesi in cui la collaborazione riguarda delitti di criminalità transnazionale.<sup>112</sup>

### 6.3. Testimonianza con le generalità di copertura

Sulla disciplina dell'esame di persone incaricate dai servizi di *intelligence* con le generalità di copertura, la riforma antiterrorismo del 2015 modifica lo stesso art. 497, co. 2-*bis*, c.p.p. dedicato alla possibilità per gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, per i loro ausiliari e per le persone interposte che abbiano

<sup>110</sup> In senso critico MARTINELLI, *Colloqui a fini preventivi*, cit., 53.

<sup>111</sup> In argomento, cfr. CALLAIOLI, *Commento all'art. 2, d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv., con modif., in l. 31 luglio 2005, n. 155*, in *Leg. Pen.*, 2005, 433-456; FILIPPI, *Misure urgenti per il contrasto*, cit., 1212-1213; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., 308; RUGGIERO, *Uso premiale dei permessi di soggiorno in funzione di impulso alla collaborazione giudiziaria*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., 235-251, spec. 238-242; SALVINI, *I colloqui investigativi e i permessi di soggiorno a fini investigativi per il contrasto al terrorismo*, in *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, cit., 1-43; SERRA, *Il permesso di soggiorno a fini investigativi*, cit., 223-227.

<sup>112</sup> CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 961 ha precisato che la collaborazione deve essere intrinsecamente attendibile, nuova o completa «o per altri elementi [...] apparire di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio ovvero per le attività di investigazione sulle connotazioni strutturali, le dotazioni di armi, esplosivi o beni, le articolazioni e i collegamenti interni o internazionali delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo o sugli obiettivi, le finalità e le modalità operative di dette organizzazioni».

svolto l'attività sotto copertura, di indicare le proprie generalità di copertura.<sup>113</sup> La riforma, al fine di garantire la funzionalità e la tutela del personale e delle strutture dei servizi di informazione per la sicurezza, estende tale possibilità processuale ai dipendenti dei servizi che siano chiamati a deporre in ordine alle loro attività svolte ai sensi della l. n. 124 del 2007, nonché, come giustamente osservato in dottrina<sup>114</sup>, agli ausiliari e ai soggetti privati utilizzati quali interposte persone nelle attività svolte dai servizi segreti in vista delle loro finalità istituzionali.

#### 6.4. Temporaneo ampliamento della tutela processuale e delle garanzie funzionali

A proposito dell'ampliamento della tutela processuale e delle garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza (AISE e AISI) di seguito riportate, la legge di conversione ha previsto un limite temporale per l'efficacia di tali misure, facendo cessare l'efficacia dell'art. 8, co. 2, d.l. antiterrorismo in data 31-1-2018.<sup>115</sup>

In tale ottica, la riforma antiterrorismo del 2015, in via provvisoria, deroga alcune ipotesi di esclusione della speciale causa di giustificazione, contenuta nell'art. 17, co. 4, l. n. 124/2007.<sup>116</sup> Infatti, l'art. 17 leg. cit. prevede la non punibilità del personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato previa legittima autorizzazione di volta in volta, in quanto indispensabile alle loro finalità istituzionali, da parte dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità delegata ai sensi del successivo art. 18. Il quarto comma dell'art. 17, l. n. 124/2007, viceversa, derogato temporaneamente dal d.l. antiterrorismo, prevede l'esenzione di tale causa di giustificazione autorizzativa in merito alle condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato ai sensi dell'art. 39, co. 11, della stessa legge, ossia fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale ovvero fatti delittuosi ai sensi degli artt. 285, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 c.p. La riforma *de qua* consente, pertanto, di autorizzare condotte previste dalla legge come reato di cui agli artt. 270, co. 2 (partecipazione a un'associazione sovversiva), art. 270-*ter* (assistenza agli associati), 270-*quater*

<sup>113</sup> In tema, cfr. BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 105-127; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 950-951.

<sup>114</sup> BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 106-107; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 951; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 140-142.

<sup>115</sup> V. BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 119-127; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 137; in senso critico AMATO, *Limitate nel tempo le garanzie funzionali attribuite agli 007*, in *GD*, 2007, 90.

<sup>116</sup> Per un quadro generale sulla normativa in commento cfr. VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 139.

(arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-*quater*.1 (organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo), 270-*quinquies* (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 302 (istigazione a commettere taluno dei delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato), 306, co. 2 (partecipazione a banda armata) e 414, co. 4 (istigazione e apologia relativi a delitti di terrorismo) c.p., secondo le procedure di cui all'art. 18, l. n. 124/2007.<sup>117</sup>

Inoltre viene ampliato temporaneamente l'ambito di applicazione dell'art. 23, co. 2, l. n. 124/2007 sull'attribuzione della qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza con funzione di polizia di prevenzione. Tale qualifica, ai sensi della riforma *de qua*, può essere attribuita anche al personale delle Forze armate, che non ne sia già in possesso, il quale sia adibito alla collaborazione con le Forze di polizia ai sensi dell'art. 12, l. n. 124/2007 e specificamente al concorso alla tutela delle strutture e del personale del DIS e dei servizi di informazione per la sicurezza.<sup>118</sup>

Infine, vengono modificati, con vigenza temporalmente limitata, gli artt. 24 e 27 della l. n. 127/2007 in merito all'identità di copertura nonché alla tutela del personale nel corso di procedimenti giudiziari.<sup>119</sup> Così è concessa agli appartenenti dei servizi di informazione per la sicurezza, da un lato, la possibilità di utilizzare le identità di copertura nei procedimenti penali di cui all'art. 19, l. n. 124/2007, dandone comunicazione con modalità riservata all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione. Dall'altro lato, viene concessa la facoltà, su richiesta del Direttore generale del DIS o dei direttori dell'AISE o dell'AISI e previa autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria, degli addetti al DIS, all'AISE e all'AISI, di deporre in ogni stato o grado del procedimento penale con l'identità di copertura anche al di fuori dei casi di cui al nuovo art. 497, co. 2-*bis*, c.p.p.<sup>120</sup>

### 6.5. Modifiche in materia di arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza

In materia di arresto obbligatorio in flagranza di cui all'art. 380, co. 2, c.p.p.,<sup>121</sup> attraverso il d.l. antiterrorismo in sede di conversione di legge si sono aggiunte ulteriori ipotesi delittuose, ossia mediante l'inserimento della nuova lett. m-

<sup>117</sup> In tema, cfr. BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 122-127.

<sup>118</sup> In tema cfr. BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 126-127.

<sup>119</sup> Sulla situazione *ante* riforma cfr., per tutti, SCAGLIONE, *Il regime processuale e penitenziario*, cit., 583-585, 587-588.

<sup>120</sup> In tema, cfr. BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 120-121.

<sup>121</sup> A tal proposito, cfr. CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 950; per un quadro complessivo sulla situazione *ante* riforma, invece, cfr., tra l'altro, FILIPPI, *Misure urgenti per il contrasto*, cit., 1218-1219; SCAGLIONE, *Il regime processuale e penitenziario*, cit., 578-580.

*bis*) in merito ai delitti di fabbricazione, detenzione o uso di documenti di identificazione falsi ex art. 497-*bis* c.p., abrogando, di seguito, la relativa ipotesi dell'arresto facoltativo in flagranza di cui all'art. 381, co. 2, lett. m-*bis*), c.p.p., nonché mediante la nuova lett. m-*ter*) in merito alle ipotesi di favoreggiamento e sfruttamento dell'immigrazione clandestina, e cioè delitti di promozione, direzione, organizzazione, finanziamento o effettuazione di trasporto di persone ai fini dell'ingresso illegale nel territorio dello Stato ai sensi dell'art. 12, co. 1 e 3, d.lgs. 25-7-1998, n. 286.<sup>122</sup>

### 6.6. Indagine telematica e controllo sulla rete

Il decreto antiterrorismo del 2015 ha introdotto nella disciplina delle prove documentali *ex novo* l'art. 234-*bis* c.p. che consente l'acquisizione di documenti e dati informatici conservati all'estero, anche diversi da quelli disponibili al pubblico previo consenso del legittimo titolare.<sup>123</sup>

Oltre a ciò, l'art. 226 disp. att. c.p.p. in materia di intercettazioni e controlli preventivi sulla comunicazione subisce alcune modificazioni.<sup>124</sup> *In primis*, al 1° comma, primo periodo, si estende l'utilizzabilità dello strumento investigativo delle intercettazioni di comunicazioni o conversazioni per l'acquisizione di *notitiae criminis* concernenti la prevenzione di delitti con finalità di terrorismo di cui all'art. 51, c. 3-*bis* e co. 3-*quater*, c.p.p. e di delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a), n. 4, c.p.p.<sup>125</sup> Questa facoltà di indagine appare decisiva, poiché la rete e i social media, secondo la migliore scienza criminologica, costituiscono un fulcro decisivo dell'attività preparatoria con finalità di terrori-

<sup>122</sup> Osserva CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 950, che l'inserimento *de quo* sarebbe «inutile e sovrabbondante dal momento che già l'art. 12, comma 4, D. Lgs. n. 286 del 1998 prescrive che nei casi previsti dai commi 1 e 3 del medesimo articolo è obbligatorio l'arresto in flagranza.» Ma ciò «potrebbe avere lo scopo di dare un maggior rilievo al suo significato precettivo [dell'art. 380, co. 2, c.p.p.], non relegandolo solo nell'ambito della legislazione speciale.»

<sup>123</sup> In proposito VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 150-151, nonché CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 949-950; quest'ultima rileva che in riferimento ai delitti con finalità di terrorismo, anche internazionale, «la prassi recente ha dimostrato che il ricorso agli strumenti informatici costituisce un mezzo peculiare di realizzazione degli stessi. È chiaro, però, come l'ampia portata del precetto permetterà di ricorrere a tale mezzo di prova qualsiasi sia l'oggetto della investigazione, non essendo stata, correttamente, inserita alcuna cornice normativa limitativa in tal senso.»

<sup>124</sup> Cfr. VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 143-147.

<sup>125</sup> Contro l'elencazione dei reati, CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 960: «Appare, invero, troppo restrittiva l'indicazione delle modalità di commissione delle condotte delittuose predette, che devono essere compiute con l'utilizzo di strumenti informatici o telematici, così come emerge dal dato testuale. Se è certo, infatti, che questa costituisce la forma più frequente di manifestazione delle stesse anche quella capace di diffondersi con maggiore rapidità, esaltando la necessità di un celere ed efficace intervento preventivo, sarebbe stato forse preferibile non circoscrivere solo a ciò il ricorso agli strumenti in parola, ma almeno letteralmente prevederlo in modo più ampio.»

smo<sup>126</sup>. *In secundis*, sempre all'art. 226 disp att. c.p.p. viene inserito *ex novo* il comma 3-*bis* che contiene, in deroga al precedente co. 3, la possibilità per il procuratore di autorizzare per un periodo non superiore a 24 mesi la conservazione dei dati acquisiti, anche relativi al traffico telematico con l'esclusione dei contenuti delle comunicazioni, quando questi dati sono indispensabili per la prosecuzione dell'attività finalizzata alla prevenzione di delitti di cui all'art. 226, co. 1, disp. att. c.p.p. riformato, appunto, dalla novella antiterrorismo<sup>127</sup>. Infine, in relazione al controllo sulla rete, la novella antiterrorismo del 2015 ha attribuito all'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione, ossia al Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, il compito di svolgere una sorta di *black list*<sup>128</sup>, cioè un elenco di siti utilizzati per le attività e per le condotte di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*sexies* c.p., al fine di acquisire elementi di prova con riferimento a delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione, nonché al fine di prevenire e reprimere le attività terroristiche o di agevolazione al terrorismo poste in essere attraverso mezzi informatici<sup>129</sup>. Sulla base dell'art. 2, co. 3, d.l. antiterrorismo, l'autorità giudiziaria<sup>130</sup> competente, preferibilmente attraverso il Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, può richiedere ai fornitori di internet di inibire l'accesso ai siti inseriti nella predetta *black list* con le modalità previste dalla disciplina sull'utilizzo di tecniche per impedire l'accesso ai siti

---

<sup>126</sup> Cfr., per tutti, KAATI-JOHANSSON, *Countering lone actor terrorism*, in *Understanding Lone Actor Terrorism*, cit., 266- 279, che riassumono a p. 276-277 nel seguente modo: «*Even though lone actor terrorists by definition are not members of terror networks, we have in previous chapters noted that they become inspired and radicalized through the Internet and social media, and use them for communication with others and for planning their attacks. Tools for monitoring and analyzing the followers of known terrorist organizations on social media and what they are writing about can therefore be an important capability for intelligence agencies whose mission it is to protect society against attacks. The development of natural language processing techniques makes it possible, at least in theory, to extract various weak signals and warning behavior such as occur when someone is planning and preparing an attack, identifies himself with previous attackers, or expresses very negative or hateful sentiments toward certain groups of people. [...] If such techniques should be used, it is important that they are designed so as to keep the impact on ordinary citizens' privacy to a minimum*».

<sup>127</sup> In senso adesivo: CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 961.

<sup>128</sup> Cfr. SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 59-74; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 123-126.

<sup>129</sup> Sottolinea VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 124, che si tratta di una norma a contenuto dinamico, cioè che sussiste l'obbligo degli organi statali di monitorare costantemente il *web* al fine di disporre un quadro tendenzialmente completo e aggiornato sull'impiego di strumenti telematici per finalità terroristiche o eversive.

<sup>130</sup> Secondo SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 63 si «tratta di una scelta quanto mai opportuna e garantista, soprattutto ove si consideri che, invece, in talune legislazioni europee, si assiste ad un arretramento delle garanzie, tanto da ammettere che venga disposta in via meramente amministrativa, e senza alcun controllo giurisdizionale, persino la misura della rimozione da internet dei contenuti che, seppur non illeciti, appaiano comunque ricollegabili ad una attività a matrice terroristica».

pedopornografici<sup>131</sup>. In più, negli specifici procedimenti per i delitti con finalità di terrorismo di cui agli art. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater* e 270-*quinqüies*, c.p., la legge di conversione ha previsto il potere del Pubblico ministero di ordinare con decreto motivato, preferibilmente per il tramite del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni, ai fornitori di servizi telematici di cui all'art. 16, d.lgs. 9-4-2003, n. 70 ovvero ai soggetti che comunque forniscono servizi di immissione e gestione, la rimozione del contenuto illecito dei siti, fatta salva, ove tecnicamente possibile, la fruizione dei contenuti leciti, senza però che sia prevista alcuna sanzione in caso di mancata osservanza della richiesta<sup>132</sup>. Le misure, pertanto, consentono un triplice intervento da parte degli organi statali, e cioè volto a neutralizzare i mezzi telematici a supporto dell'attività terroristica, ad acquisire elementi probatori nonché ad attuare possibili operazioni sotto copertura ai sensi dell'art. 9 della l. 16-3-2006, n. 146<sup>133</sup>. L'ordine dev'essere eseguito dal destinatario entro 24 ore dal ricevimento della notifica, mentre nell'ipotesi del mancato adempimento sarà disposta l'interdizione all'accesso al dominio *internet* secondo le modalità previste per il sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p.<sup>134</sup>.

In tale contesto, è stata estesa la disciplina sullo scambio di informazioni e collaborazione tra l'Autorità e le Forze di polizia ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 21-11-2007, n. 231, prevedendosi al 9° co. che l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia fornisca gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergano fenomeni di riciclaggio o di finanziamento, oltre alla DIA e alla Guardia di finanza, al Comitato di analisi strategica antiterrorismo.

Per agevolare le indagini per i reati di cui agli artt. 51, co. 3-*ter*, e 407, co. 2, lett. a), c.p.p., la riforma *de qua* prevede alcune deroghe al codice della *privacy*, consentendo la conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico effettuato in seguito al 17-4-2016 fino al 31-12-2016.<sup>135</sup> Successivamente, l'art. 4-*quater*, co. 1, d.l. 30-12-2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla l. 25-2-2016, n. 21, ha esteso la scadenza del termine al 30-6-2017.<sup>136</sup>

Inoltre, in sede di conversione in legge si è inserito *ex novo* l'art. 8, co. 2-*bis*, d.l. antiterrorismo, che affida «all'AISE il compito di svolgere l'attività di in-

<sup>131</sup> SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 62-64, 64-68; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 123.

<sup>132</sup> SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 64-68; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 125.

<sup>133</sup> VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 124.

<sup>134</sup> Sulla natura del blocco dei siti internet, cfr. SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 68-70 e VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 125-127.

<sup>135</sup> SIGNORATO, *Contrasto al terrorismo e data retention*, cit., 75-90, spec. 81-82; VIOLA, *Le nuove misure*, cit., 147.

<sup>136</sup> Cfr. SIGNORATO, *Contrasto al terrorismo e data retention*, cit., 85-88.

formazione, anche mediante assetti di ricerca elettronica, esclusivamente verso l'estero, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali della Repubblica italiana». Secondo tale norma, il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'obbligo di informare mensilmente il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sulle attività di ricerca elettronico. Dalla precisazione dell'attività rivolta verso l'estero si è desunto il mandato per penetrare sistemi informatici situati in altri paesi e che «la norma, con ogni probabilità, punta ad allineare l'attività degli apparati nazionali a quella delle strutture di *intelligence* di altri Stati»<sup>137</sup>.

### 7. (Segue) Le modifiche sostanziali e processuali al codice antimafia

Il d.l. antiterrorismo del 2015 ha modificato alcuni aspetti sostanziali e processuali del d.lg. n. 159/2011, c.d. codice antimafia<sup>138</sup>.

Si è introdotta, in particolare, la nuova fattispecie della violazione delle misure imposte con provvedimenti d'urgenza nel nuovo art. 75-*bis*, codice antimafia.<sup>139</sup> Così, è punito con la pena della reclusione da 1 a 5 anni il contravventore alle misure imposte con i provvedimenti di urgenza dal presidente del tribunale o dal questore di cui all'art. 9, codice antimafia. Il delitto permette l'arresto in flagranza del contravventore. In più, l'ambito di applicazione della circostanza aggravante di cui all'art. 71, codice antimafia è stato esteso ai delitti di cui agli artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quater*.1, 270-*quinquies* «nonché per i delitti commessi con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale»<sup>140</sup>.

In tema di misure di prevenzione sono stati ampliati, *in primis*, i presupposti soggettivi di applicazione delle misure di prevenzione personale di cui all'art. 4, co. 1, lett. d), codice antimafia<sup>141</sup>. Infatti, a seguito della riforma, la predetta misura di prevenzione è applicabile agli operanti in gruppi o isolatamente che pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, non solo diretti a compiere reati con finalità di terrorismo anche internazionale, ma, ai sensi della novella, anche diretti «a prendere parte ad un conflitto in territorio este-

<sup>137</sup> BALSAMO, *Le nuove disposizioni*, cit., 127.

<sup>138</sup> Sul c.d. codice antimafia cfr., *ex multis*, Romano (a cura di), *Le associazioni di tipo mafioso*, Torino, 2015; BALSAMO, «Codice Antimafia», in *Dig. Pen.*, Agg. VIII, Torino, 2014, 41-175; BALSAMO-MALTESE, *Il codice antimafia*, Milano, 2011.

<sup>139</sup> A proposito, BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 39-40; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 958-959; ID., *Il nuovo sistema*, cit., 173-174.

<sup>140</sup> BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 40; CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 173-174.

<sup>141</sup> Cfr. CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 162-165 nonché BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 22-23, 29 che inquadra la chiara finalità dell'estensione nel contrasto al fenomeno dei *foreign fighters*.

ro a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* del codice penale». <sup>142</sup> Successivamente, in sede di conversione in legge si è riformato il procedimento sulle misure di prevenzione di cui all'art. 16, codice antimafia. Difatti, si è inserito tra i soggetti che possono richiedere l'applicazione di una tale misura ai sensi dell'art. 17, d.lgs. n. 159/2011, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. <sup>143</sup> Inoltre è stata prevista la facoltà di provvedere all'espulsione amministrativa dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato ex art. 13, co. 2, lett. c), d.lgs. 25-7-1998, n. 286, se esso appartiene a talune delle categorie indicate negli artt. 1, 4 e 16 del codice antimafia. <sup>144</sup> Infine, la rubrica di cui all'art. 4, d.l. anti-terrorismo è stata modificata con l'inserimento del riferimento alle misure di prevenzione patrimoniale, garantendo *in quo modo* «una maggiore omogeneità del sistema e superando così una discrasia ingiustificata». <sup>145</sup> Al Questore è stata attribuita la competenza <sup>146</sup>, ai sensi del nuovo art. 9, co. 2-*bis*, codice antimafia recante i provvedimenti d'urgenza da parte del Presidente del Tribunale, il potere di disporre in via d'urgenza e temporanea <sup>147</sup> il ritiro immediato del passaporto e di ogni altro documento valido ai fini dell'espatrio nei confronti della persona sottoposta alla sorveglianza speciale di cui all'art. 6 codice antimafia <sup>148</sup>. In ogni caso, il Presidente del Tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona deve convalidare il provvedimento del Questore entro 96 ore successive <sup>149</sup>.

A proposito dell'autorità precedente sono state modificate le denominazioni della Direzione nazionale antimafia e del Procuratore nazionale antimafia

<sup>142</sup> Osservano, infatti, CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 956; ID., *Il nuovo sistema*, cit., 165-166 e LEOTTA, *La repressione penale del terrorismo*, cit., (quest'ultimo in relazione all'art. 270-*quater*:1 c.p.), che il richiamo all'art. 270-*sexies* c.p. offre un aggancio di tipo ermeneutico in grado di limitare l'ambito applicativo alle condotte con finalità di terrorismo; in tal senso si sono già espressi FASANI, *Premesse ad uno studio*, cit., 1709-1710; FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale*, cit., 72-73; MANNA, *La strategia del terrore*, cit., 62-63; MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, cit., 79-81; VIGANÒ, *Oltre l'art. 416 bis*, cit., 180.

<sup>143</sup> BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 41-43.

<sup>144</sup> In argomento, cfr. BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 44; CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 961; ID., *Il nuovo sistema*, cit., 178-180; FILIPPI, *Misure urgenti per il contrasto*, cit., 1213-1214; PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo internazionale*, cit., 1767, 1779-1782; per una panoramica giurisprudenziale in tema di espulsioni per ragioni di terrorismo, v. PALERMO, *Dal terrorismo alla tortura*, cit., 1279-1288.

<sup>145</sup> CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 960-961.

<sup>146</sup> In senso critico per la concentrazione del potere *de quo* al solo questore: CORTESI, *I riflessi sul sistema processuale*, cit., 958 («poco coerente»); ID., *Il nuovo sistema*, cit., 171 («particolare perplessità»).

<sup>147</sup> In senso critico sul problema della durata della misura del divieto di lasciare il territorio nazionale, BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 36-38.

<sup>148</sup> BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 33-38; CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 166-172.

<sup>149</sup> CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 168-169.

contenute nel d.P.R. 22-9-1988, n. 447, recante «Approvazione del codice di procedura penale». Pertanto, gli organi giudiziari appena menzionati sono denominati Direzione nazionale e Procuratore nazionale «antimafia e antiterrorismo». In più si è provveduto all'attribuzione - in via transitoria - delle nuove funzioni al nuovo Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

### 8. (Segue) Le modifiche all'ordinamento penitenziario

In merito all'ordinamento penitenziario<sup>150</sup>, si è riformato l'art. 4-*bis*, co. 1, l. 26-7-1975, n. 354 dedicato alla concessione dei benefici dell'assegnazione al lavoro all'esterno, ai permessi premio e alle misure alternative alla detenzione.<sup>151</sup> La riforma antiterrorismo inserisce nel catalogo dei delitti ivi menzionati le ipotesi delittuose di favoreggiamento dell'immigrazione illegale ai sensi dell'art. 12, co. 1 e 3, T.U. immigrazione, poiché attraverso il trasporto o l'ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato accedono al territorio nazionale anche dei soggetti con legami ad organizzazioni terroristiche di matrice internazionale.

### 9. Cenni di riflessione sulla strategia del contrasto al terrorismo alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015

Prima di tutto va rilevato che la celerità dell'avvenuto intervento normativo di contrasto al terrorismo in seguito all'attentato di Parigi del 7-1-2015 alimenta il sospetto che la riforma *de qua* sia realizzata soprattutto sotto le bandiere del diritto penale simbolico<sup>152</sup>, in cui il legislatore, attraverso il ricorso al potere

<sup>150</sup> In argomento, cfr. SCAGLIONE, *Il regime processuale e penitenziario*, cit., 588-591.

<sup>151</sup> Sull'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario cfr., per tutti, CARACENI-CESARI, *sub art. 4-bis*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Della Casa-Giostra, 5° ed., Padova, 2015, 44-90; a proposito della riforma in commento, cfr. SIMEONE, *I reati associativi*, cit., 272 nonché CORTESI, *I rillessi sul sistema processuale*, cit., 952-953 che identifica la finalità dell'intervento legislativo *de quo* nel «prevedere un percorso di esecuzione più rigido per coloro che sono detenuti o internati per talune fattispecie tassativamente indicate», che «costituisce una risposta normativa volta a limitare i continui sbarchi di clandestini nelle coste italiane attraverso la previsione di un sistema di esecuzione penitenziaria più rigido e sicuramente più pregiudizievole nei confronti dei destinatari.»; per una ricostruzione sintetica dell'evoluzione dell'art. 4-*bis* ord. pen. cfr. SCAGLIONE *Il regime processuale e penitenziario*, cit., 588-591.

<sup>152</sup> In tema, cfr. ALESSANDRI, *Un esercizio di diritto penale simbolico: la tutela penale del risparmio*, in *La legge per la tutela del risparmio. Un confronto tra giuristi ed economisti*, a cura di Abbadessa-Cesarini, Bologna, 2007, 59-100; BONINI, *Quali spazi per una funzione simbolica del diritto penale?*, in *Ind. pen.*, 2003, 491-534; DEMURO, *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2013, 1654-1694, spec. 1663-1664; MANNA, *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di un diritto penale simbolico*, in *Arch. pen.*, 2016, 2, online; PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 1990, 430-544, in particolare 537-540; ROMANO, *Danno a sé stessi, paternalismo legale e limiti del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2008, 984-1003, 992; ROXIN, *Was darf der Staat unter Strafe stellen? Zur Legitimation von*

statale più incisivo, persegue un obiettivo comunicativo-tranquillizzante, cercando così di accrescere il sentimento di sicurezza della popolazione<sup>153</sup>. Un esempio identificato in dottrina<sup>154</sup> di norma strumentale contro il terrorismo con valore simbolico è il nuovo art. 270-*quater*.1. c.p. in tema di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo, poiché la medesima norma è volta alla tutela di un bene giuridico di portata universale, ossia la sicurezza internazionale da fatti di terrorismo<sup>155</sup>, che presenta poca afferrabilità e sostanza<sup>156</sup>.

Nonostante ciò, va sin dall'inizio rilevato che l'apparizione della criminalità terroristica costituisce una sfida di maggior rilievo per l'intera disciplina penalistica, compresi il legislatore, la giurisprudenza e la dottrina. Infatti, mentre il terrorista combatte con i mezzi caratteristici del c.d. «nemico» dello Stato di diritto, quest'ultimo, nel difendersi, non può che sviluppare una risposta a tale fenomenologia criminosa entro e non oltre i limiti e valori costituzionalmente garantiti. Infatti, se lo Stato di diritto aderisse agli strumenti del diritto penale del nemico<sup>157</sup>, l'intero complesso penalistico, inteso a livello garantisti-

---

*Strafdrohungen*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di Dolcini-Paliero, I, Milano, 2006, 715-737, spec. 728-731; cfr. anche SGUBBI, *Presentazione*, in *La legislazione penale compulsiva*, a cura di Insolera, Padova, 2006, XI-XIII nonché PELLIZZONE, *Le misure anti-terrorismo internazionale*, cit., 1768 - 1769, 1789 - 1791, che parla della normalizzazione dell'emergenza.

<sup>153</sup> In tema cfr. DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di Donini-Pavarini, Bologna, 2011, 11-32, specificamente 16-17: «Bisogni impellenti di tranquillizzare l'opinione pubblica, prima ancora che di contrastare efficacemente fenomeni sociali, sollecitano le risposte dei vari "pacchetti sicurezza" che periodicamente ogni governo, di centro-sinistra o di centro-destra, induce nel sistema.»; si v. anche FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 440-442.

<sup>154</sup> LEOTTA, sub 7.

<sup>155</sup> Sono le parole di LEOTTA, sub 7: «L'articolo in commento, in attesa di valutarne, negli anni, la reale potenzialità applicativa, merita un'attenzione particolare perché appresta, forse più di ogni altra norma in materia, tutela il bene della sicurezza internazionale contro i fatti di terrorismo, in relazione ai quali la condotta tipica realizza una situazione di pericolo non nello Stato, ma necessariamente, stante la *littera legis*, fuori di esso. [...] la norma acquisisce una portata fortemente simbolica, come a rimarcare che non solo la disciplina di polizia, ma lo stesso ordinamento processual-penalistico è volto a tutelare un bene giuridico di portata universale e, così facendo, rafforza altresì la tutela interna, in un rapporto di reciproco affidamento tra stati.»

<sup>156</sup> In tema cfr. FASANI, *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 206-207 con ulteriori rinvii.

<sup>157</sup> Il concetto del diritto penale del nemico è stato originariamente concepito da Günther Jakobs con finalità descrittiva di un possibile *iter* evolutivo penalistico: JAKOBS, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1985, n. 97, p. 751-785; di seguito, però, è stato decisamente propugnato dallo stesso autore: JAKOBS, *Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart*, in *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende*, a cura di Eser-Hassemer-Burkhard, München, 2000, 47-56; ID., *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, in *Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht*, 2004, 88-95; ID., *Terroristen als Personen im Recht?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2005, n. 117, 839-851; ID., *Feindstrafrecht? - Eine Untersuchung zu den Bedingungen der Rechtmäßigkeit*, in

co quale «magna carta del cittadino»<sup>158</sup>, sarebbe destinato a mutarsi in uno scenario orwelliano<sup>159</sup>, perdendo i segni distintivi del «diritto» e trasformandosi in un mezzo di lotta bellico posto a salvaguardia di una serie di pericoli genericamente individuabili come qualunque pericolo in qualsiasi modo proveniente dai nemici dello Stato<sup>160</sup>. Pertanto, sarà cura del legislatore, ma anche della giurisprudenza con il suo compito istituzionale dell'applicazione della legge<sup>161</sup> nonché della dottrina con il suo ruolo di impulso critico-evolutivo, definire una risposta appropriata, ma allo stesso tempo rispettosa delle garanzie dello Stato di diritto, al fenomeno della criminalità terroristica.

---

*Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht*, 2006, 289-297; ID., *Zur Theorie des Feindstrafrechts*, in *Straftheorie und Strafgerechtigkeit*, a cura di ROSENAU-KIM, Frankfurt a.M., 2010, 167-182.

<sup>158</sup> L'espressione è di VON LISZT, *Über den Einfluss der soziologischen und anthropologischen Forschungen auf die Grundbegriffe des Strafrechts*, in ID., *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*, vol. 2, Berlin, 1905, 75 ss., spec. 80: «Nach meiner Meinung ist, so paradox es klingen mag, das Strafgesetzbuch die magna charta des Verbrechers. Es schützt nicht nur die Rechtsordnung, nicht die Gesamtheit, sondern den gegen diese sich auflehrenden Einzelnen. Es verbrieft ihm das Recht, nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen und innerhalb der gesetzlichen Grenzen bestraft zu werden. Der Doppelsatz: nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege - ist das Bollwerk des Staatsbürgers gegenüber der staatlichen Allgewalt, gegenüber der rücksichtslosen Macht der Mehrheit, gegenüber dem Leviathan“. Ich habe seit Jahren das Strafrecht gekennzeichnet als „die rechtlich begrenzte Strafgewalt des Staates“. Ich kann jetzt auch sagen: das Strafrecht ist die unübersteigbare Schranke der Kriminalpolitik»; a proposito della dottrina di Franz von Liszt cfr. Koch-Löhnig (a cura di), *Die Schule Franz von Liszts. Sozialpräventive Kriminalpolitik und die Entstehung des modernen Strafrechts*, Tübingen, 2015.

<sup>159</sup> ORWELL, *Nineteen Eighty-Four*, London, 1949.

<sup>160</sup> L'espressione è del PAEFFGEN, § 89a StGB (*Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat*), in *Strafgesetzbuch Kommentar*, a cura di KINDHÄUSER-NEUMANN-PAEFFGEN, 4° ed., Baden-Baden, 2013, numero a margine 1: «Das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung v. schweren staatsgefährdenden Gewalttaten [...] ist ein neuer Höhepunkt in dem Wahn zahlreicher Sicherheitspolitiker, am 'strafrechtlichen Wesen die Welt genesen' lassen zu wollen. Zumindest wird das dem tumben Volk so öffentlich suggeriert. In Wahrheit will der Gesetzgeber nur sich und seinen Sicherheitsorganen die polizeilichen, nachrichtendienstlichen und strafprozessualen Eingriffsmöglichkeiten erweitern. Er hat drei neue Straf-Tb im Staatsschutzstrafrecht geschaffen [...] Es ist ein weiteres schönes Bsp dafür, dass sich in der Welt der sich gerne als liberal etikettierenden Rechtspolitiker sich Gedankengänge längst festgefressen haben, die man in Sonntagsreden - und unter beifälligem Gemurmel der überwiegenden Fachdisziplin - zu verdammen beliebt, die sich aber (nicht nur unterirdisch) in einigen Gesetzen ausbreiten begonnen haben und die man, mit Jakobs in dessen System-'Beschreibung', als 'Feindstrafrecht' bezeichnen muss: Abwehr abstrakter Gefahren mittels eines entgrenzten Strafrechts". In tale direzione si esprime anche CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 160-161.

<sup>161</sup> In tema cfr. VIGANÒ, *Oltre l'art. 416 bis*, cit., 188: «Ciò significa, mi pare, che ancora una volta sarà soprattutto la giurisprudenza ordinaria a doversi far carico del compito di individuare, a fronte delle singole costellazioni di casi che continuamente si presenteranno, i confini della responsabilità penale: operazione, questa, che richiederà anche in futuro particolare attenzione e rigore, soprattutto quando le condotte in questione confinino e rischino di sovrapporsi con aree di diritto costituzionalmente tutelati, si da evitare - in particolare - il rischio (che l'esperienza tedesca poc'anzi ricordata evidenzia come particolarmente acuto) che il 'concorso esterno' possa trasformarsi in uno strumento per colpire la mera convivenza con i partecipi, o addirittura la semplice condivisione della loro ideologia.»

Ciò premesso, va subito rilevato che la disciplina antiterrorismo del 2015 è ispirata da uno spirito specificamente prevenzionistico.<sup>162</sup> Sotto questo profilo, la riforma sembra presentare caratteri profondamente ambigui e contraddittori: da un lato, alcuni profili della riforma, tra cui le modifiche in merito al regime delle sostanze esplodenti e alle armi da sparo, sono da considerare positivi e alcuni risultati sono già visibili con specifico riguardo agli attentati dell'estate 2016, in cui i terroristi sono dovuti ricorrere a mezzi ordinari di trasporto o a strumenti della vita quotidiana (coltelli) per realizzare l'atto violento. Dall'altro lato, sussistono alcuni dubbi sull'assoluta necessità dell'intervento nell'ottica dei profili sostanziali. Infatti, come si è avuto modo di osservare in dottrina, il reato di associazione terroristica di cui all'art. 270-*bis* c.p. già di per sé costituisce una norma assai potente, in grado di abbracciare quasi tutte le ipotesi di condotte preparatorie e rendendo privi di applicabilità, di conseguenza, le fattispecie preparatorie di attività terroristica nella prassi<sup>163</sup>.

### 9.1. Offensività e determinatezza

Sotto il profilo dei principi cardine del diritto penale sostanziale, le fattispecie introdotte nel 2015 destano alcune perplessità concettuali<sup>164</sup>. Per motivi legati all'economia del presente scritto, va sommariamente rilevato che i nuovi precetti penali, volti a incriminare gli atti preparatori di terrorismo, sono di per sé difficilmente compatibili<sup>165</sup> con il principio di offensività<sup>166</sup> e del principio di

<sup>162</sup> BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure*, cit., 24-25; CORTESI, *Il nuovo sistema*, cit., 159, 160-161.

<sup>163</sup> Cfr. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 152, secondo il quale l'art. 270-*bis* c.p. «costituisce l'asse portante della strategia di controllo penale del terrorismo di matrice islamica [...]» nonché VAL-SECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici*, cit., 5: «Per la verità, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore, la fattispecie [dell'art. 270-*quater* c.p.] non risulta aver ancora trovato applicazione, non certo perché non esista nel nostro paese il fenomeno dell'arruolamento con finalità di terrorismo, quanto verosimilmente per il frequente inquadramento di simili condotte nella fattispecie di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo (art. 270-*bis* c.p.)».

<sup>164</sup> Sull'importanza dei principi del diritto penale in contrasto al terrorismo, cfr., per tutti, FASANI, *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., 439-446.

<sup>165</sup> In tal senso si è espresso già ZUCCALÀ, *Due questioni attuali sul bene giuridico: la pretesa dimensione "critica" del bene e la pretesa necessaria offensività ad un bene*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, cit., 791-834, specificamente 807-808: «Si tratta, in particolare, di una sorta di "atti preparatori" intenzionalmente compiuti che vengono eccezionalmente puniti perché rendono possibile (non probabile) il verificarsi (quanto meno) di un pericolo che incide su un bene giuridico di peculiare rilevanza, o su altro bene che, per particolari ragioni di politica criminale, merita particolare tutela.»

<sup>166</sup> In senso conforme CAPUTO, *L'impatto sul codice penale*, cit., 111-112; sul principio di offensività in generale, cfr., *ex multis*, BARTOLI, *Il principio di offensività 'in concreto' alla luce di alcuni casi giurisprudenziali*, in *Stud. iur.*, 2007, 419-426; FIANDACA, *L'offensività è un principio codificabile?*, in *Foro*

sufficiente determinatezza del precetto penale<sup>167</sup>. Pertanto, sembra che il legislatore abbia nuovamente lasciato alla giurisprudenza il compito di ripristinare la razionalità della scelta incriminatrice. Infatti, già in passato la giurisprudenza si era impegnata a salvaguardare il principio di offensività con specifico riguardo al delitto di arruolamento di cui all'art. 270-*quinquies* c.p., arricchendo il precetto sotto un duplice profilo: *in primis* si è delineata la differenza fra l'attività di addestramento e «mera divulgazione ovvero [...] proposta ideologica».<sup>168</sup> Inoltre, le informazioni desunte dall'addestramento, nell'ottica della definizione di terrorismo contenuta nell'art. 270-*sexies* c.p., dovrebbero consentire all'addestrato la commissione di atti idonei a raggiungere la finalità di terrorismo.<sup>169</sup> Vanno quindi condivisi gli approcci che suggeriscono, a livello

---

*it.*, 2001, V, 1-9; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 202-207 (con specifico riguardo ai reati di terrorismo); FORNASARI, *Evasione impropria, principio di offensività e reato impossibile*, in *Giur. it.*, 2016, 190-193; MANES, *Il principio di offensività. Tra codificazione e previsione costituzionale*, in *Ind. pen.*, 2003, 147-166; ID., *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005; MAZZACUVA, *Diritto penale e riforma costituzionale: tutela penale di beni giuridici costituzionali e principio di offensività*, in *Ind. pen.*, 1998, 324-330; MONGILLO, *Prospettive normative del principio di offensività*, in *Giust. pen.*, 2003, II, 129-157; RONCO, *Interruzione del nesso causale e principio di offensività*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 819-826; ID., *Il reato: modello teorico e struttura del fatto tipico*, in *Il reato. Struttura del fatto tipico*, opera diretta da Ronco, 2° ed., Bologna, 2011, 91-116.

<sup>167</sup> In proposito cfr. D'AMICO, *Il principio di determinatezza in materia penale fra teoria e giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 315-376; LICCI, *Ragionevolezza e significatività come parametri di determinatezza della norma penale*, Milano, 1989; PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979; RONCO, *Precomprensione ermeneutica del tipo legale e divieto di analogia*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, cit., 693-713; con specifico riguardo al terrorismo cfr. CUPELLI, *Il nuovo art. 270-bis c.p. emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 2002, 897-903; WENIN, *Disposizioni sull'addestramento*, cit., 1903-1904.

<sup>168</sup> Cass., Sez. I, 6 novembre 2013, n. 4433, *E.A.A.*, in *Cass. pen.*, 2014, 4128: «Non integra il delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo la mera attività di informazione e proselitismo che non costituisce in chi riceve il messaggio un bagaglio tecnico sufficiente a preparare o usare armi, esplosivi o sostanze nocive o pericolose, o a compiere atti di violenza o sabotaggio, poiché si tratta di condotta non qualificabile come insegnamento, ma come mera divulgazione o proposta ideologica.»; cfr. anche Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, *E.E. e H.M.* in *Riv. pen.*, 2016, 50: «In tema di arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale, la nozione di "arruolamento" è equiparabile a quella di "ingaggio", per esso intendendosi il raggiungimento di un serio accordo tra soggetto che propone il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo e soggetto che aderisce».

<sup>169</sup> MANNA, *La strategia del terrore*, cit., 63: «Ciò significa, evidentemente, che anche i delitti di addestramento e di arruolamento devono essere interpretati alla luce dell'art. 270-*sexies*, nel senso che, per possedere penale rilevanza, devono sottostare al giudizio di pericolo concreto che comporta quest'ultima norma, che, per l'appunto, non è altro che l'espressione del principio di offensività, applicato alla materia in esame. In tal modo, la punizione di atti puramente preparatori viene decisamente controbilanciata, a livello di interpretazione sistematica, attraverso il criterio ermeneutico dettato dall'art. 270 *sexies*.»

ermeneutico, di arricchire i precetti penali con elementi della condotta nell'ottica dei principi cardine del diritto penale sostanziale.

## 9.2. Proporzionalità della pena

In proposito va osservato, inoltre, che i nuovi precetti sono difficilmente in linea con il principio di proporzione.<sup>170</sup> Infatti, la discrezionalità del legislatore nella statuizione della cornice edittale di pena trova un vincolo nel principio di proporzione che non è ricavabile soltanto a livello costituzionale dall'art. 27 Cost., ma anche dal diritto dell'Unione europea. Infatti, il principio di proporzionalità della pena è ricavabile dall'art. 49, co. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) che gode, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 6, co. 1, TUE, del rango primario di fonte di diritto europeo.

La norma della CDFUE in commento prevede al terzo comma: «Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»<sup>171</sup>. I destinatari del principio appena menzionato sono principalmente due. Il primo destinatario è il giudice che in caso di condanna deve misurare la sanzione in maniera proporzionata al delitto commesso dal reo. I parametri principali da salvaguardare sono costituiti dall'antigiuridicità oggettiva nonché dalla misura individuale della colpevolezza<sup>172</sup>. Oltre a ciò, il giudice deve esaminare la necessità di ricorrere all'uso della sanzione nel caso concreto, considerando l'opportunità di infliggere la pena in vista degli obbiettivi statali perseguiti dal legislatore attraverso la previsione della fattispecie<sup>173</sup>. L'altro destinatario del

<sup>170</sup> A proposito cfr. LEOTTA, sub. 6.

<sup>171</sup> Cfr. la versione inglese dell'art. 49, co. 3, CDFUE: «The severity of penalties must not be disproportionate to the criminal offence» nonché la versione francese della medesima norma: «L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.»

<sup>172</sup> In tema di commisurazione della pena, cfr. l'opera fondamentale di DOLCINI, *La commisurazione della pena*, Milano, 1979, nonché AMMANNATO, *Oltre il principio di proporzione. Considerazioni sui criteri finalistici della pena a margine del caso Nasogaluak*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 2115-2132; CARUSO, *La discrezionalità penale tra «tipicità classificatoria» e «tipicità ordinale»*, Padova, 2009; CATERINI, *La proporzione nella dosimetria della pena da criterio di legiferazione a canone ermeneutico*, in *Giust. pen.*, 2012, 91-112; CUSTODERO, *Capacità a delinquere e commisurazione della pena: problemi ed orientamenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 78-97; CRIVELLIN, *Reato continuato e computo delle circostanze: riflessi sulla commisurazione della pena*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 1256-1263; DE VERO, *Circostanze del reato e commisurazione della pena*, Milano, 1983; HENHAM, *Il ruolo delle vittime nel processo penale e nella commisurazione della pena: un'analisi delle scelte normative e politico-criminali effettuate nell'ordinamento inglese e in quello italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, 706-738.

<sup>173</sup> WEIGEND, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze staatlicher Strafgewalt*, in *Festschrift für Hans Joachim Hirsch*, a cura di Weigend-Küpper, Berlin-New York, 1999, 917-938, spec. 924-925: «Verantwortlich für die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist in erster Linie der Gesetzgeber: Er darf keine strafbewehrten Normen erlassen, die zum Rechtsgüterschutz schlechthin unge-

principio comunitario è il legislatore stesso<sup>174</sup>. Infatti, il ricorso alla pena è lecito soltanto se rispetta la necessità, l'adeguatezza e l'idoneità di tutelare il bene giuridico nell'ambito della politica criminale dello Stato di diritto<sup>175</sup>.

Riguardo al contenuto del principio di proporzione, l'art. 52, co. 1, CDFUE prevede i tre parametri di verifica della proporzionalità, ossia la necessità della limitazione del diritto o della libertà, l'effettiva finalità di interesse generale nonché l'effettiva esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>176</sup>. La necessità e l'effettività devono essere valutate contestualmente e costituiscono *in quo modo* i parametri di sindacato per le scelte di politica criminale<sup>177</sup>.

Ciò premesso, pare difficilmente condivisibile che il disvalore della condotta nonché quello dell'evento del reato di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p., e cioè

---

eignet oder nicht erforderlich sind; und er muß außerdem durch den Erlass von Regelungen mit der notwendigen Flexibilität dem Rechtsanwender die Möglichkeit einräumen, im Einzelfall die Proportionalität zwischen Individualeingriff und sozialem Nutzen zu wahren».

<sup>174</sup> STEA, *L'offensività europea come criterio di proporzione dell'opzione penale*, in *questa Rivista* online, 2013, 903-935, spec. 928: «La scelta qualitativa o quantitativa della pena andrà rapportata alla gravità del reato secondo una scala di valori delle offese tutelate (per cui il bene della vita è certamente superiore a quello del patrimonio), ma anche in relazione al grado di rimproverabilità dell'autore del fatto, con l'effetto che la proporzione è criterio a cui si deve parametrare sia l'astratta fase edittale riservata al legislatore (gravità del danno), sia quelle successive fasi di concreta inflizione giudiziale e di esecuzione della sanzione penale (gravità della condotta)»; MARCHI, *Quando l'emergenza non è più eccezionale*, cit., 735: «L'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali, inoltre, attribuisce al principio di proporzionalità un ruolo predominante, da un lato quale criterio di politica criminale per il legislatore (europeo e nazionale), dall'altro lato quale criterio di controllo del suo operato da parte della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali.»; JARASS, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union Kommentar unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte und der Grundrechtsregelungen der Verträge Kommentar*, München, 2010, 409: «Schließlich darf gemäß Art. 49 Abs. 3 das Strafmaß der verhängten oder auch nur der angedrohten Strafe nicht unverhältnismäßig (disproportionate"/disproportionée") sein».

<sup>175</sup> Cfr. ESER, *sub Art. 49*, in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, a cura di Meyer, 4° ed., Baden-Baden, 2014, 688-703, spec. 702: «Auf der Ebene der Gesetzgebung lässt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Kriminalisierung und Sanktionierung von Verhalten nur insoweit zu, als dies zum Schutz des betroffenen Rechtsguts im Rahmen legitimer Strafzwecke erforderlich, geeignet und angemessen ist.»

<sup>176</sup> In argomento cfr. SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, 114; STEA, *L'offensività europea come criterio di proporzione dell'opzione penale*, in *questa Rivista* online, 2013, 923-928.

<sup>177</sup> PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislative nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, 273-274: «Detto altrimenti, la possibilità di richiedere agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali presuppone che quest'ultimo abbia in precedenza constatato la sussistenza di un nesso di ragionevole strumentalità tra il mezzo impiegato e l'obbiettivo perseguito, nel senso che la misura deve essere idonea a realizzare il fine di tutela preso di mira (giudizio di idoneità, *suitability*); a ciò si aggiunge l'accertamento dell'inesistenza di altri mezzi parimenti adeguati, ma meno afflittivi per fronteggiare le infrazioni della disciplina predisposta (controllo di necessità, *necessity*) e un'operazione di bilanciamento degli interessi in gioco (proporzionalità in senso stretto, *proportionality stricto sensu*).»

l'organizzazione, il finanziamento e la propaganda di viaggi in territorio estero con la finalità di attività terroristica, sia tale da giustificare una pena così rigida come quella prevista. La vera ragione che sta alla base dell'elevata pena minima del reato *de quo* è l'applicabilità dell'arresto obbligatorio in flagranza ai sensi dell'art. 380, co. 1, c.p.p.<sup>178</sup> Alla luce del principio di proporzione parrebbe doveroso procedere ad una revisione del livello sanzionatorio nella materia antiterrorismo e, contestualmente, trovare delle soluzioni nell'ambito processual-penale, evitando in tal modo di provocare contrasti con la disciplina sostanziale.

### 9.3. Potere investigativo e tutela della *privacy*

Senza alcun dubbio è evidente che il contrasto al terrorismo internazionale necessita di una risposta statale congrua. Dall'esame della fenomenologia della criminalità terroristica è emerso che i mezzi e le tecnologie di comunicazione rivestano un ruolo centrale. In tale ottica, l'attività di indagine deve necessariamente svolgersi innanzitutto sul *world wide web*<sup>179</sup>, p. es. attraverso i captatori informatici<sup>180</sup>, dato che nello spazio digitale si svolge la maggior parte dell'attività preparatoria e promotrice di terrorismo.

L'attività di indagine deve, però, evitare che il cittadino venga a trovarsi sotto un sospetto generale che giustificerebbe il monitoraggio totale della sua attività digitale, espressione della propria personalità. Pertanto è assai importante che vi siano meccanismi di controllo effettivo dei poteri investigativi da parte della magistratura che riveste in queste operazioni un ruolo fondamentale, in grado di evidenziare eventuali trasgressioni e di sanzionarle adeguatamente.<sup>181</sup> In questo contesto pare importante sviluppare una certa sensibilità per cogliere che l'utilizzo delle nuove tecnologie riveste nella società odierna un ruolo fondamentale per lo sviluppo della personalità (e dignità) umana.<sup>182</sup> Di conse-

<sup>178</sup> COLAIOTTO, *Le nuove norme antiterrorismo*, cit., 1.

<sup>179</sup> Cfr. anche SIGNORATO, *Le misure di contrasto in rete*, cit., 58 - 59.

<sup>180</sup> Cfr. ABBAGNALE, *In tema di captatore informatico*, in *questa Rivista*, online.

<sup>181</sup> Cfr. anche di recente Cass., Sez. un., 1 luglio 2016, Scurato, cit. in tema dell'utilizzo di intercettazioni c.d. ambientali per contrastare i delitti di criminalità organizzata: «Occorre a riguardo sottolineare l'esigenza che, nel rispetto dei canoni di proporzione e ragionevolezza a fronte della forza intrusiva del mezzo usato, la qualificazione, pure provvisoria, del fatto come inquadrabile in un contesto di criminalità organizzata, risulti ancorata a sufficienti, sicuri e obiettivi elementi indiziari che ne sorreggano, per un verso, la corretta formulazione da parte del pubblico ministero e, per altro verso, la successiva, rigorosa, verifica dei presupposti da parte del giudice chiamato ad autorizzare le relative operazioni intercettative; fermo restando il sindacato di legittimità della Corte di cassazione in ordine all'effettiva sussistenza di tali presupposti.»

<sup>182</sup> Cfr. DI BRUNO, *Terrorismo internazionale, procedura penale*, cit., 1193: «Appare chiaro a questo punto il nodo cruciale ed irrisolvibile: la tutela del diritto di ciascuno a non essere minacciato da offese

guenza è da attendersi che il bene giuridico della riservatezza, sancito tra l'altro anche a livello europeo nell'art. 8 CDFUE, rivestirà ancora di più un ruolo centrale per ridimensionare i limiti del potere statale nei confronti dell'individuo.<sup>183</sup>

In ogni caso, sarà cura del legislatore provvedere a rafforzare il potere di coordinamento delle indagini da parte del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, chiarendo alcuni punti critici evidenziati in dottrina<sup>184</sup> sull'inserimento della procura specializzata nella gerarchia istituzionale nonché sui compiti istituzionali della stessa.

## 10. Considerazioni conclusive

Il terrorismo di matrice islamica costituisce una delle grandi sfide contemporanee. Si tratta di un fenomeno criminologico *sui generis* che soltanto apparentemente (*rectius*: nell'ambito della propria propaganda) si presenta come strategia bellica, ma che in verità è nient'altro che una tipologia di criminalità ordinaria molto seria.

Ciò premesso è ben giusto che il legislatore si impegni a contrastare l'estremismo, anche attraverso il ricorso allo strumento penalistico, ma ciò deve essere realizzato mediante il ricorso a strumenti che rispettino le garan-

---

alla propria personalità fisica e morale ad opera di attentati criminosi si realizza mediante l'affievolimento del diritto di ciascuno ad essere destinatario di provvedimenti pregiudizievoli della propria sfera giuridica soltanto in esito a meccanismi procedurali garantiti e controllabili.» e, di recente, il Documento redatto dai Docenti Torinesi di Procedura penale sul problema dei captatori informatici, pubblicato su *Arch. pen.* 2016, online, in reazione alla decisione della Corte di Cassazione di cui nella nota precedente, nonché GAITO-FURFARO, *Le nuove intercettazioni "ambulanti": tra diritto dei cittadini alla riservatezza ed esigenze di sicurezza per la collettività*, in questa *Rivista* online.

<sup>183</sup> Nel tema *de quo*, la dottrina italiana sta già coltivando una sensibilità scientifica; infatti, si v., tra l'altro, ATERNO, *L'acquisizione di dati personali tra misure antiterrorismo e intromissioni nella privacy*, cit., 165-169; BALDARI, *Il nuovo ambito applicativo del trattamento dei dati da parte delle Forze di polizia*, cit., 237-244; CAPUTO, *La conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico nella normativa antiterrorismo*, cit., 28-43; GAITO-FURFARO, *Le nuove intercettazioni "ambulanti"*, cit.; NEGRI, *La regressione della procedura penale ad arnese poliziesco (sia pure tecnologico)*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1, online; PIATTOLI, *Principio di proporzionalità*, cit., 885-894; PICOTTI, *Sicurezza, informatica e diritto penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., 217-243; SIGNORATO, *Il trattamento dei dati personali per fini di prevenzione e repressione penale*, cit., 1484-1495; SIMONCINI, *Legislazione antiterrorismo e tutela della privacy*, cit., 959-1000; a riguardo, cfr. anche MARCOLINI, *Le indagini atipiche a contenuto tecnologico nel processo penale: una proposta*, in *Cass. pen.*, 2015, 760-792, nonché, nella letteratura straniera, SINGELSTEIN-PUTZER, *Rechtliche Grenzen strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen - Aktuelle Bestandsaufnahme und neue Herausforderungen*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 2015, 564-578.

<sup>184</sup> Cfr., per tutti, SPANGHER, *Processo penale: le nuove emergenze*, cit., 2996 nonché, ampiamente, ROBERTI-DE SIMONE, *Osservazioni a margine dei lavori del Senato sull'iter di approvazione dell'A.S. n. 2134 recante modifiche al Codice delle leggi antimafia. La posizione della Procura Nazionale*, in *Dir. pen. cont.*, 28-6-2016, online.

zie fondamentali degli individui. A tal proposito, si è detto nella dottrina tedesca che «il delinquente, che uccide e ferisce delle persone innocenti, ciò al fine di strumentalizzarle come messaggeri del terrore per motivi ideologici, deve essere penalmente perseguito in maniera decisiva. Ma, con tale perseguimento, dobbiamo astenerci dal sacrificare, in mancanza di alcuna necessità reale, i fondamenti dello Stato di diritto che caratterizzano l'identità specifica della nostra società.»<sup>185</sup> Ci si augura che questo messaggio sia accolto da parte della giurisprudenza che in passato, attraverso gli interventi ermeneutici *in subiecta materia*, si è mostrata attenta a ripristinare profili di razionalità nella materia del contrasto al terrorismo.

Complessivamente, la strategia legislativa multilivello del 2015 di contrasto al terrorismo, che si inserisce da un punto di vista tecnico-legislativo in una prassi ormai consolidata<sup>186</sup>, è sicuramente un primo passo importante nella lotta contro il terrorismo. È però altrettanto vero che dall'analisi del complesso normativo sono emersi alcuni dubbi circa la compatibilità della materia in commento con taluni principi cardine del diritto penale sostanziale. Pertanto, sarà cura del legislatore provvedere ad una modificazione della materia *de qua*, evitando forti tensioni al diritto penale sostanziale per realizzare il fine di agevolare l'attività di *intelligence* in contrasto al terrorismo.

Per essere in grado di contrastare in maniera razionale ed effettiva il terrorismo bisogna comprendere che il fenomeno è un delitto violento diretto a rea-

---

<sup>185</sup> ZÖLLER, *Willkommen in Absurdistan - Neue Straftatbestände zur Bekämpfung des Terrorismus*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 2010, 614-621, spec. 621: «Terroristisch motivierte Kriminalität ist eines der schlimmsten Übel der Menschheit. Täter, die unschuldige Menschen töten und verletzen, um die damit verbreitete Schreckensbotschaft für ihre ideologischen Zwecke zu instrumentalisieren, müssen mit aller Härte strafrechtlich verfolgt werden. Aber wir müssen aufhören, dafür ohne echte Not die rechtsstaatlichen Grundsätze zu opfern, die gerade die besondere Identität unseres Gemeinwesens ausmachen. Wir brauchen mehr Augenmaß und weniger Entgrenzung, mehr Normalität und weniger Ausnahmezustand, mehr Besonnenheit und weniger Panik. Ansonsten hätten Al-Qaida und Konsorten längst gewonnen und es hieße tatsächlich "Willkommen in Absurdistan"!»; cfr. anche WEIGEND, *Terrorismus als Rechtsproblem*, in *Strafrecht und Justizbewährung: Festschrift für Kay Nehm*, a cura di Griesbaum-Hannich-Schnarr, Berlin, 2006, 162-167, spec. 167: «Nicht kriegerische Scharfmacherei und kulturkämpferische Aufgeregtheit, sondern die strenge Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze bei der Strafverfolgung auch schwerster Straftaten, täternahe polizeiliche Prävention und international koordinierte Bemühungen um die Förderung von „friedlichen, zu eigenständigen Entwicklungen der islamischen Gesellschaft bereiten und fähigen Politikern“ - das sind in der Tat die wirksamsten Mittel zur Bekämpfung der Geisel des Terrorismus.»

<sup>186</sup> Cfr. la sintesi critica di SPANGHER, *Processo penale: le nuove emergenze*, cit., 2994: «La legislazione relative appare significativamente cadenzata sugli episodi internazionali (torri gemelle; metropolitane spagnole e inglesi; massacro parigino; terrore tunisino): costruzione di nuove fattispecie, elevazione delle pene, attività di intelligence e prevenzione, modifiche strutturali della giurisdizione sono elaborate e regolamentate in "parallelo".»

lizzare un'attività propagandistica moltiplicatrice di terrorismo.<sup>187</sup> Il terrorismo, infatti, è in grado di svilupparsi soltanto sotto condizioni particolari di emozioni (odio, rabbia, ingiustizia) strumentalizzati da persone o gruppi (religiosi o non religiosi). In tale ottica, i legislatori europei sono chiamati a coordinare le loro forze per contrastare l'attività propagandista<sup>188</sup>. Ma vi è di più. Un recente progetto di ricerca, dedicato alla messinscena mediatica di furia omicida e di terrorismo<sup>189</sup>, ha evidenziato che gli attentatori strumentalizzano intenzionalmente i media per dirigere la propria percezione *post mortem*.<sup>190</sup> Un altro grave problema risiede nel potenziale effetto imitativo dell'attentato – effetto che potrebbe essere potenziato dal modo di messinscena da parte delle mass-media. Un esempio concreto è costituito dall'attacco contro un membro dell'esercito militare in Francia di cui al 24-5-2013, avvenuto solo due giorni dopo il massacro bestiale di Lee Rigby, un membro dell'esercito militare britannico, ucciso in maniera brutale con coltelli e un'ascia da due terroristi. Sia il bersaglio sia la vicinanza temporale, ma soprattutto l'esecuzione del primo

---

<sup>187</sup> Da ultimo ZÖLLER, *Der Terrorist und sein (Straf-Recht). Wege und Irrwege der neueren Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 2016, 90-108, spec. 92: «Terrorismus ist in erster Linie eine soziale Verhaltensweise. Es handelt sich um eine Kommunikationsstrategie.», nonché con riguardo agli attentati eseguiti a Parigi lo scorso 13-11-2015 (p. 94): «Auf der kommunikativen Ebene war der Anschlag von Paris jedoch ein sensationeller Erfolg. Die Dschihadisten haben demonstriert, dass sie auch im Herzen des Westens mit ihrem tödlichen Werk zuschlagen können. Und die Aufmerksamkeit von Medienvertretern aus aller Welt wurde tage- und wochenlang mit Berichterstattung rund um die Uhr auf die Leistungsfähigkeit der zu allem entschlossenen IS-Kämpfer gelenkt. Insofern zeigt sich, dass bei der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung der terroristischen Bedrohung stets die vordergründige Ebene der Strafbegehung von der dahinter liegenden Kommunikationsebene zu unterscheiden ist.»

<sup>188</sup> Nella medesima direzione v. ROBERTI-DE SIMONE, *Osservazioni a margine dei lavori del Senato*, cit., 7-8: «Invero, nell'attuale formulazione della norma [art. 4, codice antimafia], il riferimento ad "atti preparatori obiettivamente rilevanti" restringe il campo di applicazione delle misure di prevenzione e si presenta inadeguato rispetto alle nuove manifestazioni di pericolosità del terrorismo jihadista tenendo fuori dalla sfera di applicabilità *quelle condotte come il proselitismo, l'apologia e la diffusione in rete di messaggi adesivi agli atti terroristici che rappresentano oggi il più elevato livello di rischio e dunque l'esigenza di contenere la pericolosità delle relative condotte.*» (corsivo nostro).

<sup>189</sup> Robertz-Kahr (a cura di), *Die mediale Inszenierung von Amok und Terrorismus. Zur medianpsychologischen Wirkung des Journalismus bei exzessiver Gewalt*, Wiesbaden, 2016; cfr. anche Robertz-Wickenhäuser (a cura di), *Der Riss in der Tafel. Amoklauf und schwere Gewalt in der Schule*, 2° ed., Wiesbaden, 2010.

<sup>190</sup> V. ROBERTZ-KAHR, *Zwölf Empfehlungen für eine verantwortungsbewusste Berichterstattung nach schweren Gewaltvorfällen*, in *Die mediale Inszenierung*, cit., 193-203, spec. 195: «Die von einigen Tätern aktiv vorbereiteten und an die Presse gesandten Materialien werden durch den postdeliktischen Suizid oder die Tötung des Täters durch die Polizei post mortem wirksam. In zahlreichen Fällen von jugendlichen School Shooters ist belegt, dass sie auch im Wissen um ihren bevorstehenden Tod bereits prädeliktisch ihrer späteren medialen Unsterblichkeit sicher waren und diese Aussicht genossen haben. [...] Journalisten sollten bei der Publikation von Botschaften des Täters stets abwägen, inwieweit sie sich durch die Vermittlung seiner Selbstinszenierung zum Erfüllungsgehilfen seiner Ziele machen.»

attacco in maniera assolutamente crudele tale da essere seguito da un panorama mediatico enorme, lasciano presumere che il secondo attacco sia stato ispirato dal primo. Pertanto è auspicabile che le discipline penalistiche continuino a contribuire allo sviluppo delle strategie di politica criminale in contrasto al terrorismo anche con specifici studi sul settore dei c.d. *hate-crimes* e sui reati di propaganda<sup>191</sup>.

Le strategie per contrastare il terrorismo hanno bisogno di approcci multisettoriali, tra cui assume rilievo anche il diritto penale. Per ritornare infine ancora una volta al progetto di ricerca poco prima menzionato, si riportano dodici suggerimenti formulati che, nella loro valenza globale, potrebbero essere d'interesse per la formazione deontologica dei giornalisti, al fine di evitare che un attentatore in futuro possa affinare la propria strategia con l'impiego del materiale giornalistico, ma soprattutto al fine di evitare che qualcuno possa ispirarsi al fatto avvenuto (c.d. *copycat*).<sup>192</sup> Le proposte<sup>193</sup> sono le seguenti: (1) astenersi da spiegazioni troppo semplificatorie sulla motivazione di condotta dell'attentatore; (2) focalizzare le conseguenze del fatto; (3) evitare le formulazioni che potrebbero essere percepite come "poema eroico"; (4) evitare di ricostruire il fatto in maniera dettagliata; (5) evitare di esporre in maniera dettagliata la «fantasia dell'attentatore» e le foto o i video troppo emozionali; (6) non pubblicare informazioni sensibili (cioè, p. es., gli specifici indirizzi web dei forum radicali); (7) prospettare soluzioni alternative (tale suggerimento è legato innanzitutto al fenomeno dello School Shooter e alla persona che coltiva pensieri di suicidio); (8) badare alla scelta dei termini letterali in modo da non aumentare la significatività dell'atto violento; (9) esaminare accuratamente le proprie fonti; (10) non lasciarsi strumentalizzare; (11) proteggere le vittime e i superstiti; (12) proteggere se stesso.

---

<sup>191</sup> Cfr., *ex plurimis*, CAPPITELLI, *Il reato di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico all'esame della giurisprudenza di legittimità*, in *Cass. pen.*, 2016, 1000-1019; GRINDATTO, *Brevi osservazioni sulla propaganda di superiorità o odio razziale*, in *Giur. it.*, 2013, 1646-1647; MONTAGNA, *In tema di propaganda di idee fondate sull'odio razziale o etnico*, in *Cass. pen.*, 2009, 3032-3033; Riondato (a cura di), *Discriminazione razziale, xenofobia, odio religioso*, a cura di Riondato, Padova, 2006; SCAFFARDI, *Oltre i confini della libertà di espressione. L'istigazione all'odio razziale*, Padova, 2009; TESAURO, *Riflessioni in tema di dignità umana, bilanciamento e propaganda razzista*, Milano, 2013, 51-189 nonché, nella letteratura straniera, BANNENBERG, *Massenmord in Norwegen*, cit., 1220-1221.

<sup>192</sup> Cfr. anche BANNENBERG, *Massenmord in Norwegen*, cit., 1205.

<sup>193</sup> ROBERTZ-KAHR, *Zwölf Empfehlungen für eine verantwortungsbewusste Berichterstattung*, cit., 199-203.

